

Jacek Goclon

Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928

Folia Iuridica Wratislaviensis 2/1, 9-84

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ustrój Rady Ministrów, ministerstw i system kontroli resortowej w Polsce w latach 1918–1928

Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej doczekały się już kilku naukowych publikacji, ale w zakresie struktury ustrojowej poszczególnych resortów wydaje się istnieć pewna luka i opracowanie to jest próbą jej wypełnienia. Podstawę stanowiły: *Wykres organizacji władz i urzędów państwowych (w opracowaniu J. Suskiego, wg stanu z dnia 1.11.1928 r.*, archiwalia zgromadzone w Archiwum Akt Nowych w Warszawie oraz wspomnienia pamiętnikarskie i opracowania¹.

1. Sytuacja polityczna na ziemiach polskich w 1918 r.

Proces odradzania się państwa polskiego jesienią 1918 r. przebiegał w wyjątkowo trudnych warunkach; zarówno politycznych, jak i gospodarczych². Zniszczenia wojenne

¹ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919 r. (struktura, funkcjonowanie, dekrety)*, [w:] „Przegląd Nauk Historycznych” 2009, R. VIII, nr 2, s. 99-138; *idem*, *Rząd Ignacego Paderewskiego. Geneza, skład osobowy i działalność (16. 01 – 9. 12. 1919 r.)*, [w:] *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Historica* 85, 2011, s. 93-145; *idem*, *Rząd Leopolda Skulskiego (13 XII 1919 – 9 VI 1920), skład, działalność i jego polityka wschodnia (zarys problemu)*, [w:] *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Historica* 88, 2012, s. 177–202; *idem*, *Rząd Władysława Grabskiego (23 VI – 24 VII 1920 r.), skład, działalność i pozycja wobec Rady Obrony Państwa*, [w:] „Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym”, 18 (3) 2011, s. 75-101; *Rzeczpospolita Polska. Wykres organizacji władz i urzędów państwowych, w opracowaniu J. Suskiego, wyd. II, wg stanu z dnia 1. 11. 1928 r.*, Warszawa 1928 (cyt. dalej: *Wykres organizacji władz*); prywatne zbiory autora.

² Proces odbudowy państwa polskiego i rola, jaką odegrała zarówno Rada Regencyjna oraz poczynania piłsudczyków jak i samego Piłsudskiego, uzyskały już bogatą literaturę, ale do najwartościowszych odnośnie do ustroju pierwszych lat Drugiej Rzeczypospolitej należy – zdaniem autora – przede wszystkim monografia Michała Pietrzaka, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919-1926*, Warszawa 1969 oraz M. Bobrzyńskiego, *Wskrzeszenie Państwa Polskiego. Szkic historyczny*, Kraków 1920-1925, t. 1, 2; Z.J. Winnickiego, *Rada Regencyjna Królestwa Polskiego i jej organy (1917-1918)*, Wrocław 1991, R. Dmowskiego, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Warszawa 1926; S. Kutrzeby, *Za kulisy sprawy polskiej w czasie Wielkiej Wojny*, Kraków 1921; J. Pajewskiego, *Odbudowa państwa polskiego 1914-1918*; *idem*, *Budowa Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1926*, Kraków 1995; *idem*, *Polityka imperializmu niemieckiego w sprawie polskiej podczas I wojny światowej*, [w:] *Studia i materiały do dziejów Wielkopolski i Pomorza*, t. 1, z. 1, Poznań 1956; P. Hausera, *Niemcy wobec sprawy polskiej (październik 1918 – czerwiec 1919)*, Poznań 1984; D. Góreckiego, *Powstanie*

(procentowo, największe ze wszystkich walczących stron!), rozbieżność i włączenie w trzy odrębne organizmy gospodarcze państw zaborczych i wynikające stąd trudne do szybkiego rozwiązania problemy, również znaczne zróżnicowania postaw politycznych regionalnych ośrodków władzy, jakie powstały na polskich ziemiach, nie sprzyjały konsolidacji narodu i powoływaniu polskich centralnych organów państwowych. Spory polityczne, toczące się pomiędzy ugrupowaniami politycznymi w walce o władzę, jedynie osłabiały dążenia do niepodległości. W stolicy Królestwa Polskiego nadal funkcjonowała Rada Regencyjna (powołana przez władze okupacyjne w 1917 r.), w Lublinie Ignacy Daszyński utworzył rząd o wyraźnie lewicowym programie, a w Krakowie powstawał centroprawicowy lokalny ośrodek władzy z Wincentym Witosem na czele. Jednak wszystkie te lokalne ośrodki polskiej władzy nie były w stanie doprowadzić samodzielnie do celu ostatecznego – jakim miało być niepodległe państwo polskie³.

Nie bez znaczenia dla sytuacji na ziemiach polskich była obecność niemieckich wojsk okupacyjnych, co zmienił dopiero przyjazd J. Piłsudskiego do Warszawy 10 listopada 1918 r. W różnych kręgach politycznych oczekiwano tego z dużą niecierpliwością, ponieważ Komendant był dla wielu działaczy politycznych nie tylko niekwestionowanym przywódcą, ale również człowiekiem „do przyjęcia” nawet dla niechętnych mu kół zachowawczych (był przecież kiedyś członkiem Polskiej Partii Socjalistycznej, czyli „socjalistą”), obawiających się skutków rosnącego radykalizmu społecznego, tak intensywnie podsycanego przez kierowanych z Moskwy polskich komunistów. Ta część oczekiwała, że J. Piłsudski (pochodzący ze szlacheckiej rodziny) ukróci te bolszewickie zapędy, co zresztą uczynił. U mniejszości narodowych nie wzbudzał obaw, ponieważ był człowiekiem tolerancyjnym wobec innych narodowości, tak licznie zamieszkujących ziemie polskie. Oczywiście najbardziej niecierpliwie czekali na „swojego” Komendanta bojownicy Polskiej Organizacji Wojskowej, a także socjaliści oczekujący, że dawny „towarzysz” Piłsudski pozostanie w kręgu ich lewicowej ideologii. Trudno zaprzeczyć, że Komendant rzeczywiście posiadał znaczne wpływy i uznanie wśród wielu polityków i był oczekiwany z dużymi nadziejami, zarówno przez polskie społeczeństwo, jak i większość ugrupowań politycznych. Panowało dość powszechne przekonanie, że posiadał wystarczający autorytet, aby zapanować nad chaosem, jaki ogarnął ziemie polskie po klęsce cesarskich Niemiec i Austro-Węgier⁴.

władz naczelnych w odradzającej się Polsce 1914-1919, Łódź 1983; oraz K. Kumanieckiego, *Zbiór najważniejszych dokumentów do powstania państwa polskiego*, Kraków 1920.

³ L. Kropkowski, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego 17 XI 1918 – 16 I 1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, red. J. Faryś, J. Pajewski, Szczecin – Poznań 1991, s. 29.

⁴ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 100.

2. Przejęcie władzy przez Józefa Piłsudskiego

W tej sytuacji Rada Regencyjna przekazała 11 listopada 1918 r. władzę J. Piłsudskiemu, początkowo tylko wojskową, lecz po trzech dniach – rozumiejąc, że sama nie odegra już większej roli politycznej – również cywilną, i zobowiązując jednocześnie przywódcę Polskiej Organizacji Wojskowej do powołania polskiego rządu. Przejęcie władzy było więc w pełni legalne, lecz przeciwnicy J. Piłsudskiego, usiłując to zdyskredytować⁵, podkreślali, że otrzymał ją od organu powołanego przez niemieckie i austriackie władze okupacyjne.

W literaturze przeważa pogląd, że J. Piłsudski był jednak sukcesorem Rady Regencyjnej. Zdaniem Romana Dmowskiego, bądź co bądź przeciwnika politycznego komendanta, „Rada Regencyjna zrozumiała, że rola jej się skończyła i zrezygnowała. Ustupując, oddała władzę dyktatorską w ręce Piłsudskiego”. Wg J. Holzera: „Rada Regencyjna przekazała władzę Piłsudskiemu. A więc «legalizm», zachwiany przez utworzenie rządu lubelskiego został uratowany. Rząd lubelski, w którym elementy piłsudczykowski posiadały decydujące znaczenie, uznał zwierzchnictwo Piłsudskiego. Zresztą i kierownictwo PPS było pod tym względem jednomyślne”. Również zdaniem C. Berezowskiego: „Władzę najwyższą, w której wykonawcą od tej chwili stał się Piłsudski, przekazano w ramach polskiego porządku prawnopństwowego. Z tego wynika, że władza, sprawowana przez Naczelnika Państwa, posiadała charakter pochodny, nie była zaś pierwotną”. Natomiast W. Komarnicki uważał, że „w ten sposób formalnie została zachowana ciągłość władzy, a głęboki przewrót polityczny, jaki tu miał miejsce, dokonał się z zachowaniem form legalności”; z kolei wg S. Cata-Mackiewicza „Piłsudski uznał legalność Rady Regencyjnej [...] i dopiero jako spadkobierca tej Rady mianował rząd socjalistyczny”⁶.

Jednak nie wszyscy podzielają powyższe poglądy (zarówno w publikacjach naukowych, jak i publicystyce). Zdaniem D. Góreckiego „nie można [...] mówić o przekazaniu władzy Piłsudskiemu «w ramach porządku prawnopństwowego», skoro Rada Regen-

⁵ Takie poglądy propagowano szczególnie w pierwszej dekadzie PRL, kiedy to ukazywano J. Piłsudskiego wręcz jako „agenta austriackiego wywiadu”; J. Jurkiewicz, *Nuncjatura Achillesa Ratti w Polsce*, Warszawa 1955, s. 31. Por. R. Świętek, *Józefa Piłsudskiego współpraca z wywiadem Austro-Węgier (1909-1915)*, „Przegląd Historyczny” 1993, t. 84; W. Suleja, *Józef Piłsudski*, Wrocław 1997, s. 225.

⁶ R. Dmowski, *Polityka polska i odbudowanie państwa*, Warszawa 1926, s. 352; J. Holzer, *Polska Partia Socjalistyczna w latach 1914 – 1919*, [w:] *Ruch robotniczy i ludowy*, s. 51; C. Berezowski, *Powstanie państwa polskiego w świetle prawa narodów*, Warszawa 1934, s. 260; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Warszawa 1922, s. 51; S. Mackiewicz, *Historia Polski*, Londyn 1958, s. 83 i 84. Do skrajnych należy pogląd, iż „źródłem władzy dla Piłsudskiego i jego obozu była mianowana przez okupantów niemieckich i austriackich, a kompletnie skompromitowana w społeczeństwie polskim Rada Regencyjna”; J. Pawłowski, *Rządy Ludowe w Polsce 1918–1919. Z polityki wewnętrznej i zagranicznej*, Opole 1978, s. 80.

cyjna nigdy nie posiadała władzy najwyższej, suwerennej, ani mandatu od narodu polskiego”. Podobnie zdaniem Z. Cybichowskiego akt Rady Regencyjnej z 14 listopada 1918 r. o przekazaniu władzy J. Piłsudskiemu to „akt polityczny nieprawny, bez kontrasygnaty, spóźniony, gdyż już Daszyński tworzył nowy rząd”⁷.

Należy jednak podkreślić, że sam fakt, iż „Rada Regencyjna nigdy nie posiadała władzy najwyższej, suwerennej, ani mandatu od narodu polskiego” nie jest ostatecznym argumentem za tym, że „objęcie władzy przez Piłsudskiego, która «leżała na ulicy» było faktem, a nie skutkiem takich deklaracji” [tj. aktu z 14 listopada – J.G.]⁸. Nie oznacza to bowiem, że komendant władzę „wziął z ulicy”. Rada Regencyjna rzeczywiście nie posiadała władzy w pełni suwerennej ani mandatu od polskiego społeczeństwa, ale była jednak jedyną namiastką polskiej władzy autonomicznej na terenie Królestwa Polskiego i to od niej J. Piłsudski przejął podstawowe struktury polskiej administracji państwowej, a nie od istniejącego zaledwie kilka dni „rządu lubelskiego”, którego wyraźnie sam nie uznawał i z którym się w ogóle nie liczył⁹.

3. Rządy Rady Regencyjnej

Przystępując do omawiania ustroju rządu Drugiej Rzeczypospolitej w początkach niepodległości państwa polskiego, należy się nieco cofnąć i przypomnieć, że już w okresie istnienia Rady Regencyjnej (1917–1918) położono podstawowe – i jak się z perspektywy czasu okazało – bardzo trwałe fundamenty ustrojowe odrodzonego państwa polskiego¹⁰.

⁷ D. Górecki, *Powstanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919)*, Łódź 1983, s. 149; Z. Cybichowski, *Wykłady prawa państwowego*, Warszawa 1923–1924, s. 325.

⁸ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 101.

⁹ Jedną z najbardziej palących spraw do rozwiązania w tym przełomowym okresie była kwestia ustalenia stosunków z niemiecką armią okupacyjną. I tutaj również okazało się, że to właśnie z J. Piłsudskim Niemcy liczą się zdecydowanie najbardziej. Przejawiło się to jeszcze w końcowym okresie internowania J. Piłsudskiego w Niemczech, a szczególnie kiedy to Niemcy – rozgoryczeni przegraną na Zachodzie – chcieli jak najszybciej wracać do kraju ze Wschodu (choć tam byli armią zwycięską), więc dość szybko udało się podpisać porozumienie odnośnie do warunków wycofywania ich wojsk. Niewątpliwie zapobiegło to większym konfliktom zbrojnym przy masowym wówczas rozbrajaniu żołnierzy niemieckich, H. Cepnik, *Józef Piłsudski – twórca niepodległego państwa polskiego*, Warszawa 1933, s. 283; A. Deruga, *Geneza umowy białostockiej z 5 lutego 1919 r.*, „Rocznik Białostocki” 1965, t. 6.

¹⁰ J. Osica, *O kształt Odrodzonej; walka o granice*, Warszawa 1978; *U źródeł niepodległości Polski*, pod red. T. Walichnowskiego, Warszawa 1980; J.J. Sosnowski, *Prawda dziejowa 1914–1917*, Warszawa 1925; E. Zieliński, *Polityka polska teraz a w dobie napoleońskiej*, Warszawa 1917; Z. Wójcik, *Rola J. Piłsudskiego w odzyskaniu niepodległości Polski*, Londyn 1982;; J. Pekosławski, *Dla potomności. Z okresu zarania naszej niepodległości 1919–1926*, Warszawa 1929; L. Grosfeld, *Polityka państw centralnych wobec sprawy polskiej w latach I wojny światowej*, Warszawa 1962; A. Garlicki, *Pierwsze lata Drugiej Rzeczypospolitej, Dzieje Narodu i Państwa*, t. 3, Warszawa 1989; K. Kozłowski, *Drogi do niepodległości*, Kra-

Dekret Rady Regencyjnej wydany 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji władz naczelnych w Królestwie Polskim przewidywał podział prawodawstwa; normy ogólne (ale niemające formy i charakteru ustawy) wydawać miała Rada Regencyjna, natomiast ustawy uchylać miała Rada Stanu. Ustawa o Radzie Stanu Królestwa Polskiego przewidywała możliwość wydawania przez Radę Regencyjną rozporządzeń z mocą ustawy na podstawie ustawowego upoważnienia, a także w wypadkach wyjątkowych i bez tego upoważnienia – w sytuacji, gdyby rozporządzenia okazały się niezbędne dla zorganizowania poszczególnych działów administracji, lecz w tym przypadku rozporządzenia miały być wydawane wyłącznie na odpowiedzialność wszystkich członków gabinetu¹¹.

Sytuacja zaczęła ulegać zmianie wraz z przyspieszeniem biegu wydarzeń jesienią 1918 r., kiedy zaczęto zdawać sobie sprawę, że klęska państw centralnych jest już tylko kwestią czasu. Wówczas Rada Regencyjna zniosła Radę Stanu i urządzenia ustrojowe oparte na dekreście z 12.09.1917 r., zapowiadając szybkie zwołanie Sejmu Ustawodawczego (co jednak nastąpiło dopiero w styczniu 1919 r.). W dniu 15.10.1918 r. Rada Regencyjna podjęła postanowienie, że sama będzie wydawać rozporządzenia z mocą ustawy do czasu zwołania konstytuanty, ale na odpowiedzialność Rady Ministrów, z tym że akty te miały tracić moc obowiązującą, jeśli na najbliższym, pierwszym posiedzeniu Sejmu nie uzyskałyby jego akceptacji. W dekreście z 15 października nie przewidziano jakichkolwiek ograniczeń przedmiotowych dla rozporządzeń Rady Regencyjnej (przewidziano jedynie ograniczenie czasowe – do zwołania konstytuanty). Należy dodać, że nie ustalono konkretnie, przed jakim organem rząd miałby ponosić odpowiedzialność za te rozporządzenia, co rodziło częściową dowolność w interpretacji „o odpowiedzialności rządu” (można to było rozumieć albo jako odpowiedzialność polityczną przed Sejmem – możliwą dopiero po jego zwołaniu i to przy założeniu, że ministrowie pozostaną na swoich stanowiskach do tego czasu – czy też jako konieczność współdziałania rządu

ków 1978; A. Malatyński, *Pierwsza wojna światowa i odbudowa Rzeczypospolitej*, Toronto 1969; *U progu niepodległości Polski; wrzesień 1918 – marzec 1919*, oprac. S. Biegański, Londyn 1990; Z. Lasocki, *Wspomnienia szefa administracji Polskiej Komisji Likwidacyjnej i Komisji Rządzącej*, Kraków 1931; L.G. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948; J. Knebel, *Rząd pruski wobec sprawy polskiej w l. 1914–1918*, Poznań 1963; J. Holzer, J. Molenda, *Polska w I wojnie światowej*, Warszawa 1973; T. Schramm, *Wygrać Polskę 1914–1918*, [w:] *Dzieje Narodu i Państwa Polskiego*, Warszawa 1989; M. Wieliczko, *Polska w latach wojny światowej w kraju i na obczyźnie. Pamiątkowy zbiór fotografii i dokumentów*, Warszawa 1930.

¹¹ R. Kraczkowski, *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918–1926*, Warszawa 1994, s. 29. Por. W. Suleja, *Próby budowania zrębów polskiej państwowości w okresie istnienia Tymczasowej Rady Stanu*, Wrocław 1981. Zob. Patent z 12 IX 1917 r. w sprawie władzy państwowej w Królestwie Polskim wydany przez generałów-gubernatorów S. Szeptyckiego i H. Von Beselera, [w:] *Powstanie II Rzeczypospolitej. Wybór dokumentów 1866–1925*, pod red. H. Janowskiej i T. Jędruszczaka, Warszawa 1981, s. 353-354, Dziennik Praw Królestwa Polskiego nr 1, poz. 1, nr 2, poz. 2.

w wykonywaniu również władzy ustawodawczej). Odpowiedzialność konstytucyjna Rady Ministrów nie była możliwa wobec braku konstytucji; istniał natomiast pewien wpływ rządu w zakresie sprawowania władzy wykonawczej, ponieważ Rada Regencyjna mogła wydawać tylko rozporządzenia z mocą ustawy, ale takie, na które gabinet musiał wyrazić zgodę, mimo że nie miał wobec Rady samodzielności politycznej. W jakimś stopniu gwarantowało to ograniczenie arbitralności Rady Regencyjnej, która była właściwie prowizorycznym organem władzy zwierzchniej w odradzającej się Rzeczypospolitej i przejściowo uzyskiwała również władzę ustawodawczą wobec braku ogólnopaństwowej reprezentacji, której w ówczesnych warunkach politycznych nie mógł drogą wyborów wyłonić naród. W tej sytuacji rozporządzenia Rady z mocą ustawy pełniły rolę ustaw, ale jedynie tymczasowo (co nawet oddawał tytuł dekretu z 15.12.1918 r. „w przedmiocie tymczasowego wykonywania władzy ustawodawczej”). Akty Rady miały obowiązywać jedynie do czasu wyłonienia legislatury w wolnych wyborach do parlamentu przez społeczeństwo¹².

W okresie pomiędzy 15 października a 4 listopada 1918 r. Rada Regencyjna uchwaliła 9 ustaw tymczasowych, lecz nie jako „rozporządzenia z mocą ustawy” (jak przewidywano to w dekreście z 15 października 1918 r.), a jako „dekrety” z podpisami trzech regentów, premiera i wszystkich ministrów, co jednak formalnie różniło je od pozostałych aktów Rady¹³.

Sytuacja zmieniła się radykalnie po wspomnianym już powrocie J. Piłsudskiego do Warszawy 10 listopada 1918 r. Następnego dnia Rada Regencyjna „wobec grożącego niebezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, dla ujednostajnienia wszelkich zarządzeń wojskowych i utrzymania porządku w kraju” przekazała naczelne dowództwo nad podległymi jej oddziałami „legendarnemu” już wówczas Komendantowi¹⁴. Ale w pełni

¹² Akty Rady Regencyjnej posiadały charakter prowizoryczny i w zamierzeniu miały obowiązywać do czasu wyłonienia przez polski naród własnego, stałego organu ustawodawczego, z możliwością przedłużenia ich ważności z woli przyszłego parlamentu. Zdecydowano się na takie rozwiązanie zapewne dla stworzenia od razu form państwa konstytucyjnego mimo tymczasowości ustroju politycznego, jakim była ta „monarchia bez monarchy”, R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 30. Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 50.

¹³ Były to następujące dekrety (ogłoszone chronologicznie od 12 X do 4 XI 1918 r.): 1) „w przedmiocie objęcia przez RR władzy zwierzchniej nad wojskiem”, 2) „o utworzeniu ministerstw: Spraw Zagranicznych, Wojskowych, Komunikacji i Apropowizacji”, 3) „o przystąpieniu do formowania narodowej armii regularnej”, 4) „o utworzeniu Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej i Ministerstwa Ochrony Pracy”, 5) „o organizacji władz na obszarze c. i k. Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego”, 6) „w sprawie wypuszczenia pożyczki państwowej”, 7) „o opiece nad zabytkami sztuki i kultury”, 8) „w przedmiocie dóbr donacyjnych”, 9) „w przedmiocie zarządu sprawami komunalnymi na terenie c. i k. wojskowego Generalnego Gubernatorstwa Lubelskiego”. Dwóch z tych dekretów (poz. 5 i 9) rząd J. Paderewskiego nie przedłożył już do zatwierdzenia z powodu ich dezaktualizacji, co było wynikiem zmienionej sytuacji politycznej; generalne gubernatorstwa przestały istnieć. *Dziennik Praw Królestwa Polskiego* z 1918 r.

¹⁴ *Dziennik Praw Państwa Polskiego* (cyt. dalej Dz. Praw PP), nr 17, poz. 38.

formalną cezurą było przede wszystkim przekazanie J. Piłsudskiemu pełnej władzy cywilnej przez Radę Regencyjną w dniu 14 listopada 1918 r. i jej samorozwiązanie się (w tych dniach podporządkował się J. Piłsudskiemu także Tymczasowy Rząd Ludowy Republiki Polskiej z Ignacym Daszyńskim na czele, utworzony 7 listopada 1918 r. w Lublinie)¹⁵.

Autor stoi na stanowisku, że formalnie proces ten przebiegał z zachowaniem legalności i tym samym zachowano ciągłość władzy, chociaż faktycznie nastąpiły głębokie przemiany polityczne. Należy przy tym podkreślić, że nie zostało to w zasadzie obwarowane żadnymi warunkami (poza niewiele znaczącym zobowiązaniem J. Piłsudskiego do przekazania władzy Radzie Ministrów, już po zwołaniu konstytuandy, co miało jakoby stanowić pewne zabezpieczenie przed ewolucją ustroju w kierunku jego dyktatury)¹⁶.

J. Piłsudski zupełnie nie został natomiast do niczego zobligowany co do zastanego ustroju monarchistycznego. Reprezentował zresztą inną opcję polityczną niż Rada Regencyjna¹⁷. Z tym większą łatwością zmienił – dekretem z 14 listopada – formę państwa z monarchicznej na republikańską¹⁸. Powołany przez niego premier (z oficjalnym tytułem: „Prezydent Ministrów”) otrzymał polecenie opracowania projektu nowego ustroju państwa. Wydany w dniu 22 listopada 1918 r. dekret o najwyższej władzy reprezentacyj-

¹⁵ Tzw. „rząd ludowy”, utworzony przez I. Daszyńskiego w Lublinie, był przesadnie eksponowany w historiografii PRL, bowiem faktycznie nie odegrał politycznie żadnej roli i formalnie istniał zaledwie kilka dni. Por. J. Pawłowski, „*Rządy Ludowe w Polsce 1918–1919. Z polityki wewnętrznej i zagranicznej*”, Opole 1978.

¹⁶ J. Piłsudski podejrzewany był o skłonności dyktatorskie na długo przed objęciem funkcji głowy państwa, ale najczęściej z takimi zarzutami spotykał się po przewrocie w 1926 r., szczególnie ze strony zarówno prawicowej Narodowej Demokracji, jak i skrajnej, komunistycznej lewicy. Zob. Z.J. Gąsiorowski, *Gdy Józef Piłsudski był dyktatorem*, Tarnopol 1934; G. Missalowa, J. Schoenbrenner, *Historia Polski*, Warszawa 1951, s. 258; Należy jednak zgodzić się z poglądem, iż od listopada 1918 r. do lutego 1919 r., tj. do otwarcia Sejmu Ustawodawczego, władza Piłsudskiego była praktycznie nieograniczona; por. A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 237; R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 32; A. Ajnenkiel, *Spór o model polskiego parlamentaryzmu do roku 1926*, Warszawa 1972, s. 175; W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 53.

¹⁷ *Ibidem*, s. 204. Zob. też: J. Giertych, *Geneza rządów Piłsudskiego. Uwagi o pakcie Kessler–Piłsudski*, [w:] *Komunikaty Towarzystwa imienia Romana Dmowskiego*, pod red. J. Giertycha, Londyn 1970, z. 1.

¹⁸ Wraz z przyjęciem nazwy państwa „Republika Polska” ustanowiono jednocześnie godło, którym został biały orzeł na czerwonym tle (wzorowany na godle Pierwszej Rzeczypospolitej z czasów ostatniego króla Polski Stanisława Augusta), ale bez korony. Ogłosić to musiał (bo taka była decyzja rządu J. Moraczewskiego) minister spraw wewnętrznych Stanisław Thugutt, choć sam był temu przeciwny... i do końca II RP polska prawica (endecja) właśnie jego obwiniała o „zdzjęcie korony z głowy orła”... W okresie narodzin Drugiej Rzeczypospolitej ustrój monarchiczny nie był popularny i stąd ustanowienie republikańskiej formy odrodzonego państwa polskiego przez J. Piłsudskiego nie spotkało się z większą krytyką. Zapewne nie bez znaczenia był brak poważnych, rodzimych pretendentów do korony także utrwalone w powszechnej świadomości ostatnich dwóch wieków złe skutki elekcyjności polskiego tronu w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej. Por. H. Jabłoński, *Narodziny Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1919*, Warszawa 1962.

nej „Republiki Polskiej” stanowił, iż J. Piłsudski objął – jako „Tymczasowy Naczelnik Państwa” – najwyższą władzę w „Republice Polskiej” i miał ją sprawować aż do pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego. Nazwa odrodzonego państwa polskiego: „Republika Polska” była nazwą formalną, lecz Sejm Ustawodawczy w lutym 1919 r. zdecydował o powrocie do archaicznego nazewnictwa z czasów Pierwszej Rzeczypospolitej i zmienił nazwę państwa na „Rzeczpospolita Polska”, co było – zdaniem autora – zbyt dosłowną kalką z łacińskiego określenia *res publica* (czego już w tym czasie nie praktykowano w nazewnictwie państw europejskich).

4. Pozycja Naczelnika Państwa wobec Rady Ministrów

Władze republiki stanowić mieli powoływani przez Naczelnika i przed nim odpowiedzialni ministrowie. Projekty ustawodawcze natomiast, uchwalane przez Radę Ministrów, uzyskiwały moc prawną po zatwierdzeniu przez Naczelnika Państwa i obowiązywały od dnia ogłoszenia w Dzienniku Praw Państwa Polskiego (z tym że miały utracić moc obowiązującą, gdyby nie zostały zgłoszone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego). Akty Naczelnika podlegały kontrasygnacie premiera. Dekret z 22 listopada nie przewidywał odpowiedzialności Rady Ministrów za wydawane przez Naczelnika akty ustawodawcze, ale na podstawie przepisów dekretu wyraźnie można dostrzec, że władzę ustawodawczą wykonywali w tym okresie zarówno Naczelnik Państwa, jak i rząd, ponieważ Naczelnik mógł zatwierdzać tylko projekty ustawodawcze uchwalane przez Radę Ministrów, a nie każdy dowolny projekt (odnosiło się to również do jego własnych projektów, które uzyskały akceptację rządu). Biorąc pod uwagę, że Naczelnik nie mógł sprawować władzy wykonawczej bez rządu, wszelkie spory w tych relacjach kończyłyby się dymisją gabinetu, z jednoczesną koniecznością powołania nowego. Tak więc klauzula o warunku kontrasygnaty aktów Naczelnika miała określony cel gwarancyjny, ponieważ podpis „Prezydenta Ministrów” był potwierdzeniem, że konkretny akt został wydany za zgodą rządu, którego działanie było tożsame z działalnością Naczelnika Państwa (nie zmieniało to w niczym niemal dyktatorskiej pozycji J. Piłsudskiego, który faktycznie uzyskał również władzę ustawodawczą)¹⁹.

Projekty ustawodawcze rządu, zatwierdzone przez Naczelnika, po ich ogłoszeniu w Dzienniku Praw Państwa Polskiego, stawały się ustawami i tak zostały określone

¹⁹ W przyjętym wówczas rozwiązaniu nawiązywano wprost do orędzia Rady Regencyjnej z 7 X 1918 r. i jej dekretu z 15 X 1918 r., co odnosiło się szczególnie do trybu wykonywania władzy ustawodawczej i wprost za dekretem została powtórzona zasada, iż akty ustawodawcze Tymczasowego Naczelnika Państwa tracą moc obowiązującą, o ile nie zostaną przedłożone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 33.

w art. 3 dekretu z 22 listopada 1918 r. (podobnie było z dekretami Rady Regencyjnej, formalnie nazywanymi – „rozporządzeniami z mocą ustawy”) wydawanymi po 15 października 1918 r., mającymi charakter ustaw tymczasowych (które traciłyby moc obowiązywania, o ile nie zostałyby przedłożone do zatwierdzenia na pierwszym posiedzeniu parlamentu). Należy podkreślić, iż w okresie prowizorium ustrojowego, tj. do zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu Ustawodawczego (22 listopada 1918 r. – 9 lutego 1919 r.) Rada Ministrów wykonała ogromną pracę legislacyjną, której efektem było ponad dwieście (!) dekretów Naczelnika Państwa – ogłoszonych w ciągu zaledwie siedmiu tygodni!²⁰.

Nie wszystkie dekrety przedłożone do zatwierdzenia Sejmowi takowe zatwierdzenie uzyskały²¹. Jednym z dekretów uchylonych przez sejmową ustawę był dekret Naczelnika z 8 lutego 1919 r. dotyczący „tekstu kodeksu karnego”, upoważniający ministra sprawiedliwości do opublikowania polskiego tekstu rosyjskiego kodeksu z 1903 r. (z możliwością dokonania zmian redakcyjnych). Z kolei rząd nie przedłożył Sejmowi jednego dekretu również z dnia 8 lutego 1919 r., który z chwilą rozpoczęcia operacji militarnej polskiej armii na Litwie i Białorusi ustanawiał tam zarząd wojskowy²².

²⁰ Wszystkie 216 dekretów odczytano w dniu 10 lutego na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego, a następnie przesłano do Komisji Prawniczej, ta zaś rozdzieliła je do poszczególnych komisji. Każdy dekret – po rozpatrzeniu przez merytorycznie właściwą komisję – kierowany był na *plenum* Sejmu, który uchwalał je najczęściej bez dyskusji (tak było w 24 przypadkach), chyba że komisja proponowała wprowadzenie określonych poprawek czy większych zmian, ale wówczas przeważnie wносиła pod obrady Sejmu własny projekt ustawy (co miało miejsce w 33 przypadkach). Projekt ten rozpatrywano jako tzw. drugie czytanie ustawy. Przy braku sprzeciwu Sejm uchwalał ustawę od razu w trzecim czytaniu. Komisje przedłożyły Sejmowi również sześć wniosków o uchylenie, z których Sejm zaaprobował trzy (uchylenie dekretu publikowano w Dzienniku Ustaw jako uchwałę sejmową); *ibidem*. Ogromny wysiłek legislacyjny w tym czasie przyniósł również zmiany w ustroju społecznym; ustanowiono wówczas 46-godzinny tydzień pracy i 8-godzinny dzień pracy, państwową inspekcję pracy, ubezpieczenia na wypadek choroby, a dla ochrony uboższych warstw ogłoszono dekrety o walce ze spekulacją i lichwą, a także o *moratorium* mieszkaniowym dla bezrobotnych. Dla obszaru „kongresówki” wprowadzono swobodę tworzenia związków zawodowych. K. Grzybowski, *Pięćdziesiąt lat 1918 – 1968*, Warszawa 1980, s. 80; J. Gołcon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 99-138.

²¹ Należy dodać, że Sejm od pierwszych tygodni swojej działalności był bardzo obciążony sprawami legislacyjnymi, tym bardziej, że tryb zatwierdzania dekretów Rady Regencyjnej i Naczelnika Państwa, jaki został przyjęty, niewiele odbiegał od procesu rozpatrywania wniosków ustawodawczych. Do tego dochodziły jeszcze prace związane z uchwaleniem nowej konstytucji. Stąd też komisje sejmowe zdołały przedłożyć sprawozdania zaledwie o 62 dekretach i nie wszystkie Sejm rozpatrzył (ostatnie sprawozdanie pochodziło ze stycznia 1920 r.). Tak więc aż trzy czwarte spośród 216 dekretów przedłożonych Sejmowi do zatwierdzenia obowiązywało bez żadnej jego uchwały. Dopiero stopniowo, w dalszym procesie legislacyjnym, niektóre z nich zostały zastąpione ustawami. Tym samym Sejm Ustawodawczy nie wywiązał się z przyjętego na siebie parlamentarnego obowiązku zatwierdzenia wszystkich dekretów, R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 38.

²² Niewątpliwie ten dekret Piłsudski wydał nie jako Naczelnny Wódz, ale jako Naczelnik Państwa, na co wskazuje odpowiedni tytuł na dokumencie i kontrasygnata premiera I. Paderewskiego. Akt ten zatem w niczym, co do formy, nie odbiegał od pozostałych, z tym że dekret

W odradzającej się Rzeczypospolitej pod pojęciem rządu zaczęto pojmować władzę wykonawczą albo jako Radę Ministrów, albo jako władzę obejmującą głowę państwa i Radę Ministrów. Należy zaznaczyć, że w systemie parlamentarnym – niejako z jego istoty – wynikała konieczność funkcjonowania kolegiального organu wykonawczego obejmującego wszystkich ministrów. Czynnikiem koordynującym i kierującym działalnością ministrów w systemie parlamentarnym nie mogła być nieodpowiadająca politycznie głowa państwa. Takim czynnikiem odgrywającym czołową rolę organu władzy wykonawczej stała się Rada Ministrów (zwana potocznie gabinetem lub rządem). Szczególnie dość ogólnikowe przepisy małej konstytucji z 1919 r. zawierały jedynie pojęcie „rząd” (przez który rozumiano Radę Ministrów)²³. Należy podkreślić, że nawiązywano w tym przypadku do nazewnictwa używanego jeszcze przez Radę Regencyjną (co zaaprobował także dekret Tymczasowego Naczelnika Państwa z 22.11.1918 r.). Dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. „o tymczasowej organizacji władz naczelných w Królestwie Polskim” wyraźnie określał Radę Ministrów jako rząd państwa polskiego. Podobnie dekret z 22 listopada 1918 r. ustalał, że rząd Republiki Polskiej stanowić będą prezydent ministrów i ministrowie, tworzący wspólnie Radę Ministrów. Natomiast konstytucja marcowa używała tych pojęć zamiennie, traktując je jak synonimy²⁴.

Mała konstytucja nie zawierała przepisów ustalających liczbę ministrów, natomiast konstytucja marcowa jedynie w art. 55 dość ogólnikowo stwierdzała, że „Radę Ministrów tworzą ministrowie pod przewodnictwem Prezesa Rady Ministrów” (dotychczas „Prezydenta Rady Ministrów”). Ustalenia szczegółowe składu rządu konstytucja pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu, wymagając jednak, aby liczba ministerstw i ich

ten nie został ogłoszony w Dzienniku Praw Państwa Polskiego, lecz w Dzienniku Urzędowym Generalnego Komisarza Cywilnego (dopiero 10 IV 1919 r.). Na podstawie tego dekretu zarówno Sztab Generalny Wojska Polskiego oraz Departament Litewsko-Białoruski MSZ wydawały „rozporządzenia wykonawcze”. Choć formalnie nigdy nie był ważny: najpierw, przed 10 II 1919 r., z powodu braku oficjalnej publikacji, potem z powodu nieprzedłożenia do zatwierdzenia przez Sejm. Było to związane z ówczesną sytuacją militarną wojsk polskich. Umowę polsko-niemiecką w sprawie ustalenia linii demarkacyjnej i przepuszczeniu przez tereny okupowane przez wojska niemieckie ok. 10 tys. żołnierzy polskich dla utworzenia frontu przeciwko Rosji Radzieckiej podpisano w Białymstoku 5 II 1919 r., lecz polskie oddziały dotarły do Niemna (gdzie doszło do pierwszych starć z Armią Czerwoną) dopiero 15 II 1919 r. Przedłożenie dekretu w dniu 10 lutego na pierwszym posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego automatycznie przyniosłoby ujawnienie planowanej operacji. Poza tym nowo wybrany Sejm był zdominowany przez niechętną Piłsudskiemu prawicę i zapewne nie zatwierdziłby tego dekretu, krytykując Piłsudskiego za obojętność w sprawach Galicji Wschodniej. Nie przedstawiając dekretu, Piłsudski oddawał jednak polskiemu parlamentowi pewną przysługę, ponieważ uniknięto tym samym angażowania się Sejmu w rozpoczynającą się wojnę na kresach wschodnich; *ibidem*, s. 39. Zob. A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1979, s. 326.

²³ M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 186.

²⁴ Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 239; Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, Warszawa 1929, t. II, s. 177; A. Esmein, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1921, s. 22.

kierowników została uchwalona drogą ustawy, a więc władza wykonawcza nie mogła samodzielnie ustalać swojej własnej struktury. Rząd stanowili: Prezes Rady Ministrów i ministrowie²⁵.

Wyjątkową pozycję w strukturze ustroju państwa zajmował Prezes Rady Ministrów, co wynikało ze specjalnych uprawnień przyznanych przez konstytucję i ustawy zwykłe. Tylko pod jego przewodnictwem ministrowie tworzyli Radę Ministrów. Konstytucja marcowa nie przewidywała jego zastępcy, przyznając jedynie premierowi prawo do powierzenia zastępstwa w rządzie jednemu z wyznaczonych ministrów. Po premierze drugi członek rządu stanowili ministrowie, nieformalnie dzielący się (w praktycznej działalności rządu) na trzy grupy. Pierwszą stanowili „ministrowie resortowi”, którzy kierowali określonymi działaniami administracji państwowej; drugą – „ministrowie bez teki (czyli bez przydziału konkretnego resortu); trzecią – kierownicy centralnych urzędów (równorzędnych ministerstwom). Z tym że skład Rady Ministrów stanowili jedynie ministrowie resortowi i ministrowie bez teki. Członkowie trzeciej grupy mogli jednak uczestniczyć w obradach rządu, ale tylko w sprawach dotyczących ich działalności. Główny skład gabinetu stanowili ministrowie resortowi (ich liczba ulegała okresowym zmianom)²⁶.

Należy przypomnieć, że podstawowe resorty zostały utworzone jeszcze za rządów Rady Regencyjnej i były to następujące ministerstwa: Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Sprawiedliwości, Spraw Wojskowych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Komunikacji, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Koronnych, Apropowizacji, Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej oraz Ochrony Pracy. W pierwszych miesiącach niepodległości powołano jeszcze kolejne resorty: Kultury i Sztuki, Poczty i Telegrafów, Robót Publicznych oraz Ministerstwo b. Dzielnicy Pru-

²⁵ S. Krukowski, *Mała konstytucja z 1919 r.*, s. 7 i in., [w:] *Konstytucje Polski*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990.

²⁶ Dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. przewidywał stanowisko zastępcy premiera powołanego przez Radę na wniosek szefa gabinetu. Miał on zastępować prezydenta ministrów we wszystkich czynnościach, gdyby ten nie był w stanie pełnić swojej funkcji. Wydaje się, że w polskich warunkach było to jednak rozwiązanie zbyt bezwzględne. Zastępca ograniczał jedynie pozycję szefa rządu i mógł przyczyniać się do osłabiania spójności gabinetu, ponieważ nie musiał należeć do tego samego stronnictwa co premier i podzielać tych samych przekonań odnośnie do kierunku poczynań rządu. W doktrynie Drugiej Rzeczypospolitej pojawiały się nawet zarzuty, że powoływanie wicepremierów było sprzeczne z konstytucją marcową, która rzeczywiście na nią znała takiego stanowiska, przyznając jedynie premierowi prawo przekazywania zastępstwa w kierowaniu rządem jednemu z ministrów. W pierwszej połowie lat dwudziestych trzykrotnie powołano stałych zastępców: po raz pierwszy w lipcu 1920 r. funkcję tę objął Ignacy Daszyński (czyli jeszcze przed uchwaleniem konstytucji marcowej), po raz drugi – w rządzie W. Witosa w 1923 r. – Wojciech Korfanty i po raz trzeci Stanisław Thugutt w pozaparlamentarnym gabinecie Władysława Grabskiego w 1924 r. Choć zaznaczyć należy, że dwóch ostatnich formalnie objęło stanowiska ministrów bez teki, a za zastępców premiera uważano ich tylko pod względem funkcjonalnym, J. Makowski, *Konstytucje RP*, Warszawa 1924, s. 76; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 188.

skiej²⁷. Jednak w następnych latach (1921–1922) zmniejszono ich liczbę. Likwidacji uległy następujące resorty: Ministerstwo Kultury i Sztuki, Zdrowia Publicznego, Aproprowiacji, Poczty i Telegrafów oraz Ministerstwo b. Dzielnicy Pruskiej, które i tak miało charakter tymczasowy. W okresie od listopada 1918 r. do lutego 1919 r. poszczególne resorty tworzone drogą dekretów Tymczasowego Naczelnika Państwa, natomiast od zwołania Sejmu Ustawodawczego kompetencję przejął parlament²⁸.

Pozycja „ministrów bez teki” była mało znacząca, wręcz marginalna (pierwszym gabinetem, do którego weszli, był rząd Jędrzeja Moraczewskiego, co było wynikiem usiłowań zapewnienia Radzie Ministrów adekwatnej reprezentacji politycznej wszystkich partii stanowiących koalicję rządową, ale i tak rząd J. Moraczewskiego uchodził za gabinet „kadłubowy”). W żadnym akcie nie dokonano ścisłego określenia kompetencji „ministrów bez teki”, którzy uczestniczyli tylko w wypracowywaniu „ogólnej polityki rządu”²⁹.

Do trzeciej kategorii ministrów, po ministrach resortowych i ministrach bez teki, należeli kierownicy centralnych urzędów państwowych, którym nadawano rangę ministrów, z tym że nie wchodził oni w skład gabinetu; chodziło tutaj o pozbawienie tych

²⁷ Wg M. Pietrzaka zmiana nazwy Ministerstwa Zdrowia Publicznego i Opieki Społecznej na Ministerstwo Zdrowia Publicznego oraz Ministerstwa Ochrony Pracy na Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej nastąpiła w wyniku zwykłej pomyłki, ponieważ w trakcie konstruowania gabinetu J. Moraczewskiego i I. Paderewskiego powołano ministrów zdrowia publicznego oraz pracy i opieki społecznej, pomimo faktu, że resorty o takich dokładnie nazwach nie istniały. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 189. Por. Archiwum Akt Nowych (cyt. dalej AAN), Prezydium Rady Ministrów (cyt. dalej PRM), rektyfikat 25, t. 20. Natomiast podstawą powołania Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej stało się kryterium terytorialne, a nie przedmiotowe, co było wynikiem żądań Narodowej Demokracji, która tą drogą usiłowała zabezpieczyć własne interesy na ziemiach b. zaboru pruskiego; R. Wapiński, *Działalność Narodowej Demokracji na Pomorzu Gdańskim w latach 1920–1926*, „Zapiski Historyczne” 1964, z. 1.

²⁸ Dość powszechnym zjawiskiem była praktyka nieobsadzania wszystkich stanowisk ministerialnych w momencie tworzenia rządu, dlatego też często liczba resortów nie była zgodna z liczbą ministrów. W wielu wypadkach powoływano jedynie kierowników ministerstw, pełniących rolę tymczasowych ministrów. Zdarzały się również sytuacje odwrotne – szczególnie w pierwszych miesiącach tworzenia organów centralnych państwa – kiedy to liczba ministrów przewyższała liczbę resortów. Było to związane z praktyką mianowania ministrów przed utworzeniem odpowiednich ministerstw. Największa różnica w czasie pomiędzy nominacją na stanowisko ministerialne a powstaniem resortu dotyczyła Ministerstwa Poczty i Telegrafów. Fotel ministra został obsadzony już 17 XI 1918 r., a samo ministerstwo utworzono dopiero 5 II 1919 r. Minister kultury i sztuk pięknych został mianowany również 17 XI, a sam resort powstał dopiero 5 XII 1918 r. Ministra robót publicznych powołano 29 XII, a ministerstwo 16 I 1919 r. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 190.

²⁹ Instytucję „ministrów bez teki” uznano szybko za mało przydatną przy często zmieniających się gabinetach głównie pozaparlamentarnych i zasadniczo od czasu rządu J. Moraczewskiego nie kontynuowano obdzielania polityków taką funkcją; *ibidem*. W rządzie Moraczewskiego było jednocześnie aż trzech, a w ogóle w okresie II RP – czterech ministrów bez teki: do 29 XII 1918 r. W. Witos (z tym że nazwisko W. Witosy widnieje tylko na pierwszym posiedzeniu gabinetu J. Moraczewskiego), od 29 XII Franciszek Wójcik, Tomasz Nocznicki i Marian Malinowski; L. Koprowski, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego*, s. 39, przypis 2. Zob. J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 101 i in.

stanowisk aspektu politycznego, aby częste zmiany gabinetów nie pociągały za sobą zmian na stanowiskach kierowników tych urzędów. Były to: Główny Urząd Ziemi i Główny Urząd Likwidacyjny. Z chwilą wejścia w życie konstytucji marcowej urzędy te musiały ulec likwidacji albo poprzez przekształcenie w ministerstwa, albo włączenie do określonych resortów. GUZ stał się odrębnym Ministerstwem Reform Rolnych (6 VII 1923 r.), a GUL został włączony do Ministerstwa Skarbu³⁰. Szefowie tych urzędów uczestniczyli w posiedzeniach rządu, ale tylko w sprawach dotyczących resortów, którymi kierowali³¹. Konstytucja marcowa z 1921 r., podobnie jak i mała konstytucja z 1919 r., nie określały wyraźnie, czy głowa państwa może uczestniczyć w posiedzeniach rządu, ale jednocześnie tego nie zabraniała³².

Funkcję ministra mogli pełnić obywatele polscy, mający pełnię praw obywatelskich i to bez różnicy płci, a także wojskowi w służbie czynnej oraz – wg konstytucji marcowej – posłowie i senatorowie. Poseł nie tracił mandatu po objęciu urzędu ministerialnego, a minister, uzyskawszy mandat poselski czy senatorski, nie był zmuszony do brania urlopu na okres sprawowania tego mandatu³³.

³⁰ *Ibidem*; Dz. U. Nr 71, poz. 556 i Nr 75, poz. 583.

³¹ Prezes Najwyższej Izby Kontroli również otrzymał rangę równorzędną ministrowi, ale z zastrzeżeniem, iż nie jest on członkiem rządu. Do 1923 r. w posiedzeniach rządu brał udział również dyrektor Głównego Urzędu Statystycznego w sprawach dotyczących statystyki, ale tylko z głosem doradczym i w tymże roku został podporządkowany ministrowi spraw wewnętrznych. Dz. U. z 1923 r., Nr 60, poz. 436. W obradach gabinetu uczestniczył (od 29 V do 9 IX 1920 r.) komisarz generalny ziem wschodnich – w sprawach dotyczących kresów wschodnich; *ibidem*, s. 191; Dz. Urz. Zarządu Cywilnego Ziem Wschodnich 1920, Nr 24, poz. 1057. Zob. W. Komarnicki, *Odbudowa państwowości polskiej na ziemiach wschodnich*, Wilno 1929, s. 28.

³² Uczestnictwo głowy państwa w posiedzeniach rządu, mającej prawo zabierania głosu, niewątpliwie mogło umożliwić wpływanie na jego kierunek działań. Zarówno J. Piłsudski, jak i Stanisław Wojciechowski kilka razy uczestniczyli w posiedzeniach gabinetów lub Komitetu Politycznego Rady Ministrów; *ibidem*, s. 190-192; AAN, Prezydium Rady Ministrów, protokół z 141 i 151 posiedzenia RM z 1921 r., 67 posiedzenie z 1922 r. Protokoły posiedzeń Komitetu Politycznego Rady Ministrów, posiedzenie z 21 VIII 1924 r. i 14 I 1925 r.; A. Chrzęszczewski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i jego kompetencje*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 45-47. Zob. Ż. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa 1987. Uprawnienie uczestniczenia głowy państwa w posiedzeniach rządu przyznawały także konstytucje Francji, Czechosłowacji, Litwy i Łotwy. J. Barthelemy, *Le gouvernement de la France*, Paryż 1925, s. 103.

³³ W przepisach małej konstytucji z 1919 r. nie ustalono zakazu łączenia tych funkcji, co miało pewną zaletę, ponieważ posłowie, będąc jednocześnie ministrami i należąc do określonych kół poselskich, mogli liczyć na wsparcie polityki gabinetu partii politycznych, do których należeli, stanowiących w parlamencie większość koalicyjną. Wg zwolenników takiego rozwiązania dawało to możliwość dobrej współpracy władzy wykonawczej z ustawodawczą; przeciwnicy zaś podkreślali niezgodność z zasadą trójpodziału władzy i niestałość gabinetów, jako wynik intryg posłów dążących do obalenia dotychczasowych rządów, aby zająć stanowiska ministerialne. Raczej można przychylić się do poglądu, że powoływanie ministrów spośród posłów mogło sprzyjać intrygom politycznym w celu obalenia danego gabinetu. Ale też należy podkreślić, że w skład żadnej Rady Ministrów nie wchodziła ministerowie rekrutujący się wyłącznie spośród parlamentarzystów. Ministrowie spoza parlamentu wręcz dominowali w składzie Rady Ministrów, zwłaszcza przy tak częstym w owym czasie powoływaniu gabi-

Zgodnie z postanowieniami konstytucji marcowej ministrowie nie mieli prawa pełnienia funkcji w innych urządach (ani też wchodzenia w skład zarządów instytucji używających określone zyski materialne). Zakaz ten obowiązywał również wiceministrów i kierowników centralnych urzędów (w założeniu przynajmniej miał zapewnić jak największą bezstronność w procesie kierowania centralnymi organami administracji państwowej). Osoby pełniące dotychczas funkcje w takich instytucjach mogły uzyskać nominacje na stanowisko ministra, ale pod warunkiem rezygnacji z dotychczasowych stanowisk³⁴.

W procesie powoływania rządów pozaparlamentarnych za dużą zaletę kandydata uważano jego apolityczność i brano też pod uwagę fachowość przygotowania, do czego niemałą wagę przywiązywał szczególnie premier ustalający skład swojego gabinetu. Duże znaczenie miało piastowanie wcześniejszych funkcji ministerialnych, dlatego też często przejmowano ministrów z poprzedniego rządu, nawet w sytuacjach, kiedy nowy gabinet zmierzał ku innej opcji politycznej niż poprzedni³⁵.

Natomiast przy powoływaniu rządu koalicyjnego uwzględniano głównie popularność kandydata w swoim klubie poselskim, a dopiero potem polityczne doświadczenie i wiedzę. Niestety, samo przygotowanie kandydatów do kierowania konkretnym resor-

netów pozaparlamentarnych. Zarówno mała konstytucja, jak i konstytucja marcowa drogą parlamentarnej praktyki dopuszczały możliwość obsadzania stanowisk wiceministrów przez parlamentarzystów, ale nadawało to tym urządóm charakter polityczny i z wraz z ustępowaniem gabinetu dymisję składali nie tylko ministrowie, ale zobowiązani do tego byli również podsekretarze stanu, a to pociągało za sobą ustąpienie wielu osób, co komplikowało proces funkcjonowania aparatu państwowego; uniemożliwiała bowiem załatwienie najważniejszych spraw państwowych i to w tak trudnym momencie jak przesilenie rządowe; *ibidem*, s. 191-194. Zob. też B. Wasiutyński, *Charakter w sprawowaniu rządów*, „Przegląd Wszechpolski” 1922, nr 9, s. 651; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 67.

³⁴ Formalnie ministrami mogli zostać wszyscy kandydaci, którzy akceptowali zasady ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej. Należy podkreślić, że w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości do najważniejszych należały kwalifikacje zawodowe, wykształcenie i kultura kandydatów na stanowiska ministerialne. Przyjęto też założenia, że kandydata na ministra powinna cechować wiedza polityczna, intelekt i zdolności organizacyjne, w tym umiejętność współpracowników, jednak te wysokie (w założeniu) wartości stosunkowo rzadko brano pod uwagę. W przeważającej większości z powodów najczęściej zwykłego (partyjnego) kumoterstwa objęcie „teki ministerialnej” umożliwiano osobom z kręgów środowisk naukowych, banków, przemysłu, administracji państwowej czy samorządu, choć zależało to również od tego, czy powoływano gabinet parlamentarny czy pozaparlamentarny; *ibidem*, s. 195, 196.

³⁵ Należy podkreślić, że trzymanie się zasady apolityczności nie zawsze przynosiło same pozytywne, ponieważ „bezpartyjni” ministrowie czasami nie uwzględniali aspektów politycznych przy podejmowaniu decyzji, często bardzo istotnych w rozstrzygnięciu *meritum* konkretnej sprawy. Zdaniem M. Pietrzaka „stronnictwa sejmowe udzielające rządowi swego poparcia starały się nie dopuścić do jego składu silniejszych indywidualności politycznych”, z czym jednak trudno się zgodzić, analiza bowiem działalności ministrów, choćby pierwszych kilku gabinetów II RP, nie potwierdza tego, tak surowego sądu; *ibidem*, s. 197; J. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego...*, s. 93-145; *idem*, *Rząd Leopolda Skulskiego...*, s. 177-202; *idem*, *Rząd Władysława Grabskiego...*, s. 75-101. Por. I. Daszyński, *Sejm, rząd, król, dyktator*, Warszawa 1926, s. 45; A. Pragier, *Czas przeszły dokonany*, Londyn 1966, s. 216.

tem brano pod uwagę w dużo mniejszym stopniu; podobnie jak zdolności organizacyjne. Pewne znaczenie przywiązywano natomiast do wyższego wykształcenia, przede wszystkim prawniczego (często je przeceniając, choć nie można zapominać, że w końcu istnienia II RP na ok. 35 mln obywateli – wyższe wykształcenie posiadało zaledwie ok. 150 tys. osób). Wiedza „fachowa” była brana pod uwagę, ale właściwie tylko u kandydatów spoza parlamentu i których dana koalicja rządząca po prostu bardzo potrzebowała do zrealizowania konkretnych zadań i osiągnięcia celów politycznych. W zasadzie liczyły się poglądy polityczne, które powinny być zgodne z „linią partii”, przynajmniej w podstawowym zakresie, mniej już z linią polityczną danego gabinetu, a czasami w ogóle nie było to kryterium najważniejsze – zgodnie ze starą zasadą, że „w polityce nie ma miejsca na sentymenty”. Częste rozpady naprędce zawiązywanych koalicji rządowych były tego najlepszym przykładem³⁶.

Przytaczane natomiast – tak chętnie przez historyków PRL – krytyczne opinie polityków II RP o swoich adwersarzach politycznych, zawarte najczęściej we wspomnieniach pamiętnikarskich, zasługują na duży dystans i krytycyzm, wzięwszy pod uwagę ówczesne wzajemne zawiści, animozje, osobiste urazy, głębokie różnice ideologiczne czy własne niezaspokojone ambicje (które zrealizowali konkurenci do najwyższych stanowisk)³⁷. Należy jednak podkreślić, że wśród premierów i ministrów Drugiej Rzeczypospolitej byli również nieprzeciętni politycy, którzy często w trudnych warunkach politycznych pełnili swoje funkcje, i to z dobrymi wynikami, a dzięki zdolnościom, wiedzy i politycznemu doświadczeniu potrafili skutecznie podejmować właściwe decyzje merytoryczne (na pewno należał do takich, mimo braku formalnego wykształcenia, szef „rządu obrony narodowej” W. Witos, ale trudno to powiedzieć o W. Grabskim, choćby z powodu roli, jaką samowolnie (!) odegrał w czasie konferencji w Spa z zachodnimi aliantami w lipcu 1920 r., godząc się na utratę Zaolzia przez Polskę! Wprowadzenie

³⁶ W dotychczasowej literaturze przeważał pogląd, że ministrowie i nawet niektórzy premierzy Drugiej Rzeczypospolitej byli zbyt mało kompetentni, a jednym z głównych powodów takiego stanu miał być brak własnej państwowości i tym samym brak własnych kadr politycznych i urzędniczych. Trudno całkowicie zgodzić się z tak radykalnymi poglądami. Należy przypomnieć, że właśnie w trwającym pół wieku okresie galicyjskiej autonomii to tam wykształcono całą armię urzędników, bez których nie może funkcjonować aparat każdego nowożytnego państwa; możliwość uczestniczenia przedstawicieli polskiego społeczeństwa zarówno we władzach centralnych, jak i w parlamencie Austro-Węgier pozwoliły na wykształcenie wybitnych, parlamentarnych mówców, do których niewątpliwie należał Ignacy Daszyński. Por. S. Grodziski, *W Królestwie Galicji i Lodomerii*, Warszawa 1988. Zob. I. Daszyński, *op. cit.*, s. 47 i in.

³⁷ M. Pietrzak, *op. cit.*, s., 201. Zob. W. Witos, *Moje wspomnienia*, cz. 2, Warszawa 1990; Z. Nagórski, *Ludzie mego czasu*, Paryż 1964; J. Hupka, *Z czasów wielkiej wojny*, Lwów 1937.

nowej polskiej waluty „złotego” w okresie jego drugiego „premierostwa” w niczym nie pomniejsza tej politycznej katastrofy)³⁸.

Podsumowując, należy podkreślić, że mimo ostrych niekiedy form walki politycznej pomiędzy poszczególnymi partiami, wchodzącymi w skład parlamentu (najbardziej o obsadzanie poszczególnych stanowisk ministerialnych), generalnie przestrzegano podstawowych reguł zawartych w podstawach ustrojowych i porządku prawnym Drugiej Rzeczypospolitej³⁹.

5. Struktura i organizacja pracy Rady Ministrów

Na wstępie należy zaznaczyć, że Rada Ministrów była kolegialnym organem władzy tworzącym rząd, którego podstawowym zadaniem była koordynacja pracy poszczególnych ministrów i kierowanie działalnością władz wykonawczych oraz ustalenie programu działania rządu i zasadniczych kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa. Jednak ani mała konstytucja, ani konstytucja marcowa nie normowały struktury organizacyjnej tego organu odgrywającego tak decydującą rolę w systemie funkcjonowania państwa (w małej konstytucji zupełnie pominięto ten organ). Konstytucja marcowa wymieniała jako naczelne organy władzy wykonawczej jedynie premiera (Prezesa Rady Ministrów) i ministrów (jako „bezpośrednie organy narodu w zakresie władzy wykonawczej” – w art. 2; z tym że dalsze przepisy konstytucji określały Radę Ministrów jako centralny organ władzy wykonawczej). Nie można wykluczyć, że było to pewne przeoczenie, ale mogło być również z góry zamierzonym przemilczeniem (co jest wielce prawdopodobne); ustawa konstytucyjna jest jednak fundamentalnym aktem prawnym dla ustroju każdego państwa i wydaje się rzeczą mało prawdopodobną, aby ustawodaw-

³⁸ *Ibidem*. Zob. *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej; Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej*, red. A. Chojnowski i P. Wróbel, Wrocław 1992.

³⁹ W literaturze przeważa pogląd, że politycy II RP w ogromnej większości pochodzili z inteligencji o szlacheckim lub mieszczańskim rodowodzie (ale także robotniczym i chłopskim, lecz już w dużo mniejszym stopniu). Należy zaznaczyć, że proces obejmowania stanowisk ministerialnych przez przedstawicieli środowiska inteligenckiego był wówczas zjawiskiem ogólnoeuropejskim, przede wszystkim ze względu na posiadane wykształcenie. Niemalą grupę stanowili także ministrowie pochodzenia ziemiańskiego czy rekrutujący się z grona przemysłowców. W polskim systemie parlamentarnym utrwaliła się pewna praktyka powoływania na stanowiska ministerialne osób pochodzących z określonych grup zawodowych i społecznych. I tak resort spraw wojskowych obejmowali wyżsi oficerowie; Ministerstwo Spraw Zagranicznych – zawodowi dyplomaci najczęściej szlacheckiego pochodzenia; Ministerstwo Sprawiedliwości – praktykujący prawnicy (sędziowie, adwokaci, prokuratorzy czy profesorowie nauk prawnych); Ministerstwo Przemysłu i Handlu zdominowali przedstawiciele najbardziej liczących się w parlamencie partii ludowych, a tylko wyjątkowo reprezentanci środowiska ziemiańskiego; Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej było domeną polityków Polskiej Partii Socjalistycznej czy Narodowej Partii Robotniczej; *ibidem*, s. 202-203. Zob. T. Jędruszcak, *Ostatnie lata II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1978.

ca przeoczył wyartykułowanie tak podstawowego gremium, jak Rada Ministrów. Nie zmienia to faktu, że konstytucja marcowa w ogóle w niewielkim stopniu określała zasady organizacji rządu, z tym że zakres jego kompetencji oraz liczba resortów i ich wzajemne relacje określić miała odrębna ustawa⁴⁰.

Jest jednak rzeczą zastanawiającą, że ta zapowiadana ustawa aż do 1926 r. nie została uchwalona i organizację Rady Ministrów oparto o wytyczne dekretu Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. o tymczasowej organizacji władz Królestwa Polskiego, a ostatecznie ukształtowano w drodze praktyki. Warto dodać, że nie we wszystkich krajach organizacja rządu opierała się na ustawie; bywało tak, jak np. we Francji, że stanowiła instytucję prawa zwyczajowego, a nie konstytucyjnego⁴¹.

Radę Ministrów tworzyli: Prezes Rady Ministrów i ministrowie, którzy występowali indywidualnie jako szefowie resortów posiadający określone kompetencje oraz jako członkowie kolegialnej Rady Ministrów, tworząc organ, któremu sami podlegali. Pociągało to za sobą obowiązek liczenia się wszystkich ministrów z uchwałami rządu, które były dla nich wiążące, także w sytuacji, kiedy byli odmiennego zdania wobec stanowiska większości członków gabinetu. Jediną możliwością niepodporządkowania się uchwałom Rady Ministrów była dymisja ministra. Ministrowie mogli inicjować projekty ustaw (w ramach prac rządu) i ustalać ogólne kierunki działalności swoich resortów⁴². Radę Ministrów stanowili wszyscy ministrowie zajmujący zupełnie równorzędne stanowisko i głos każdego z nich miał takie samo znaczenie w trakcie głosowania⁴³.

W procesie sprawnego funkcjonowania Rady Ministrów najważniejszą sprawą było zapewnienie jedności politycznej rządu. Było to o tyle utrudnione, że szefowie po-

⁴⁰ Według ówczesnych konstytucjonalistów to właśnie Rada Ministrów była najistotniejszym organem ustroju parlamentarnego, S. Krukowski, *op. cit.*, s. 15 i in. Zob. L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, Paryż 1907, s. 1050; R. Captant, *La reforme du parlamentarisme*, Paryż 1934, s. 34; E. Giraud, *La crise de la democratie et le renforcement du pouvoir executif*, Paryż 1938, s. 11; por. L. Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, Paryż 1910, s. 67.

⁴¹ M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 204. Zob. A. Piasecki, *O parlamentarzmie Trzeciej Republiki*, Poznań 1928, s. 137; I. Gouet, *La coutume en droit constitutionnel*, Paryż 1932, s. 11.

⁴² *Ibidem*, s. 205.

⁴³ Wg M. Pietrzaka wśród ministrów istniał dość wyraźny podział na osoby bierne i bardziej dynamiczne, często dominujące na posiedzeniach i znacząco wpływające na podejmowane przez rząd decyzje. Pozycje ministrów różnicowały także cechy osobiste, takie jak: poziom intelektu, zdolności organizacyjne, wykazywana błyskotliwość w trakcie posiedzeń rządu i dyskusji, fachowa wiedza czy praktyczne doświadczenie. Nie bez znaczenia dla pozycji poszczególnych ministrów było posiadanie oparcia w stronnictwach zasiadających w parlamencie. Wreszcie ważny był także rodzaj resortu, którym dany minister kierował. Pozycja ministra spraw zagranicznych, wewnętrznych, wojskowych czy skarbu była bez porównania silniejsza, niż ministrów resortów gospodarczych i innych. Szczególną rolę odgrywało tak bardzo „polityczne” Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, którego szef jednocześnie kierował służbą bezpieczeństwa państwa i całą administracją zespoloną. Wyjątkową pozycję uzyskał minister skarbu poprzez skupienie w ramach swoich uprawnień również niemal na wyłączność decyzji finansowych rządu i poszczególnych ministrów; *ibidem*, s. 206; por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne...*, s. 300; L. Duguit, *op. cit.*, s. 149; A. Piasecki, *op. cit.*, s. 138.

szczególnych resortów reprezentowali różne opcje polityczne, jakie dominowały w parlamencie⁴⁴.

Problem ten usiłowano rozwiązać poprzez wprowadzenie konstytucyjnej zasady solidarnej odpowiedzialności politycznej całego gabinetu (zapewniając tym samym jednolitość stanowisk wszystkich ministrów w podstawowych sprawach wagi państwowej). Teoretycznie, w wypadku utraty zaufania Sejmu przez jednego z ministrów, miał ustępować cały gabinet, ale konstytucja marcowa tę ogólną zasadę nieco zmodyfikowała, wprowadzając również indywidualną odpowiedzialność poszczególnych ministrów za kierunek prowadzonej przez nich polityki, co zapewniało szefom poszczególnych resortów pewną niezależność w podejmowaniu decyzji w kwestiach politycznych, wchodzących w zakres ich kompetencji⁴⁵.

Wprowadzając wspomnianą modyfikację, usiłowano zapewnić większą trwałość poszczególnych gabinetów, ponieważ odpowiedzialność indywidualna każdego ministra, wobec którego orzeczono *votum* nieufności, pozwalała na zastąpienie go innym politykiem, bez konieczności przeprowadzania zmiany całego składu rządu. Poza tym istniała obawa, że trwałe ustalenie zbiorowej odpowiedzialności gabinetu przyczyni się lub wręcz pozbawi ministrów samodzielnego działania, ponieważ gdyby zastosowano bezwzględnie zasadę solidarnej odpowiedzialności całej Rady Ministrów, każdy szef resortu usiłowałby, co nawet byłoby konieczne, uzgadniać swoje decyzje z innymi ministrami, nawet w sprawach mało istotnych lub nawet przedkładać je całemu rządowi, co przed wejściem w życie konstytucji marcowej nie należało do rzadkości.

⁴⁴ Usiłowano to osiągnąć poprzez solidarne realizowanie jednolitego politycznie programu działania i jego podstawowych założeń (jedność doktrynalna w systemie wielopartyjnym była po prostu niemożliwa). Ponieważ Rada Ministrów była ciałem kolegialnym, kwestia spójności gabinetu i zgodności działania poszczególnych ministrów była decydującym czynnikiem w procesie prawidłowego funkcjonowania rządu. Uważano, że decyzje podejmowane przez poszczególnych ministrów nie powinny się ze sobą krzyżować czy wręcz pozostawać w sprzeczności. Dla wielu polityków było rzeczą oczywistą, że różne opcje polityczne, jakie reprezentowali ministrowie, nie mogły być ujawnione, ponieważ byłoby to niezwykle szkodliwe dla istnienia aktualnej większości sejmowej. W przeciwnym razie mogłaby zaistnieć groźba rozpadu tej większości na poszczególne frakcje popierające jedynie swoich ministrów. Ministrowie byli zobowiązani podporządkować się uchwałom i decyzjom rządu, nawet wówczas, kiedy się z nimi nie zgadzali, chyba że podali się do dymisji. Szczególnym przykładem była głośna uchwała rządu J. Moraczewskiego w sprawie usunięcia korony z głowy orła w godle państwa. Uchwałę przegłosowano niewielką większością. Był jej przeciwny minister S. Thugutt, broniący dotychczasowej tradycji, a pomimo tego – jako minister spraw wewnętrznych – musiał wydać odpowiednie rozporządzenie, co uczyniło właśnie z niego autora tego niepopularnego w oczach społeczeństwa posunięcia; *ibidem*, s. 205-207.

⁴⁵ Takie rozwiązanie spotkało się jednak z pewną krytyką. Uznano tę zasadę, która w praktyce zmierzała do osłabienia wewnętrznej spójności rządu, za wyraźnie sprzeczną z ówczesnymi założeniami parlamentaryzmu i niesprzyjającą funkcjonowaniu struktury państwa, ponieważ uważano, iż dopuszczała rozbieżność pomiędzy ogólnym ukierunkowaniem polityki Rady Ministrów a działalnością poszczególnych ministrów. *Ibidem*, s. 207. Zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne*, s. 301, 304.

Wprowadzenie powyższej modyfikacji pozwalało ministrom na większą samodzielność w prowadzeniu własnej, bardziej indywidualnej polityki ministerialnej⁴⁶. Należy jednak zaznaczyć, że często ministrowie nadużywali tej niezależności i byli przyczyną hamowania toku obrad i przewlekłości posiedzeń rządu; zdarzało się, że wnioski oznaczone jako pilne były po kilku dniach wycofywane z uzasadnieniem, iż poruszona w nich kwestia została w międzyczasie definitywnie załatwiona w drodze porozumienia międzyministerialnego, co jedynie unaocznia, że wnoszenie jej na posiedzenie Rady Ministrów w ogóle nie było potrzebne. Chcąc to ukrócić, wprowadzono następujące ograniczenia: 1. Rządowi miały być przedkładane do decyzji tylko sprawy o znaczeniu „donioślejszym”, tj. przedłożenia o kredyty nadzwyczajne, projekty ustaw i rozporządzeń wymagające aprobaty Rady Ministrów, zarządzenia organizacyjne, przekraczające zakres kompetencji jednego ministerstwa, wreszcie sprawy dotyczące zakresu działania kilku ministerstw, o ile co do nich nie udało się osiągnąć zgodnego porozumienia; 2. Wszelkie wnioski natury finansowej miały być wnoszone dopiero po uprzednim porozumieniu się z Ministrem Skarbu i przy przesyłaniu wniosków do Prezydium Rady Ministrów pozostali ministrowie musieli zaznaczyć, czy ten warunek został spełniony i ewentualnie jaki był wynik obrad, względnie porozumienia się oraz jak dalece składany wniosek jest pilny; 3. Ostateczna redakcja wniosków przesłanych do Prezydium musiała zostać omówiona i ustalona przez konsultację prawną w tymże Prezydium, przy współudziale stałych przedstawicieli danego ministerstwa, a dopiero wówczas mogła zostać przedłożona rządowi do rozpatrzenia; 4. Na posiedzeniach Rady Ministrów pod rozprawę brano jedynie te poprawki (tak uprzednio przygotowanych wniosków), które zostały przedstawione wcześniej na piśmie, z aprobatą ministra⁴⁷.

Ważną kwestią było również uregulowanie wzajemnych relacji ministra i aparatu ministerstwa. W okresie Drugiej Rzeczypospolitej dekoncentracja wewnętrzna była powszechna i nie było możliwości, aby minister sam mógł podejmować decyzje we wszystkich sprawach – stąd tak ważną kwestią było dla niego posiadanie osobistego sztabu

⁴⁶ Rządowi Paderewskiego zarzucano, iż nie potrafił oddzielić spraw załatwianych samodzielnie przez ministrów od kwestii wymagających decyzji całego gabinetu. Kiedy szef rządu żądał od ministrów uzgodnienia z nim odpowiedzi na interpelacje, szczególnie o zabarwieniach politycznych, wówczas większość z nich nie zgodziła się z jego stanowiskiem. Po burzliwej dyskusji gabinet zdecydował nie podejmować żadnej uchwały, wychodząc z założenia, że mogłoby to doprowadzić do zwolnienia ministrów od indywidualnej odpowiedzialności; *ibidem*, s. 208; AAN, PRM, Protokół z 51 posiedzenia Rady Ministrów z 1919 r. Por. J. Skotnicki, *Przy sztalugach i przy biurku*, Warszawa 1957, s. 278; J. Goclon, *Rząd Ignacego Paderewskiego...*, s. 99 i in.

⁴⁷ Już w 1919 r. przy organizowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości postulowano, aby podział spraw należących do danego wydziału był ściśle określony, ale bez ścisłego zakreszlenia działania każdego z poszczególnych urzędników, czyli wbrew temu, co przedstawiał schemat organizacyjny Ministerstwa Sprawiedliwości; *ibidem*, s. 209; AAN, Prezydium Rady Ministrów (PRM), Rkt. 21, t. 1, p. 15, Rkt. 25, t. 1, p. 6.

i aparatu pomocniczego. W ministerstwach przyjęto czteroszczeblową strukturę, tj.: minister, departamenty, wydziały, referaty. Do ministra należały jedynie najważniejsze sprawy („resortowe”), z tym że mógł on podejmować decyzję w każdej sprawie należącej do zakresu kompetencji jego resortu. Pozostałe sprawy załatwiał podlegający ministrowi personel (zgodnie z zasadą „biuralizmu” pełnego zakładano fikcję prawną, że wszystkie akty wydawał minister). Do 1926 r. przyjmowano, że wszystkie sprawy nie zastrzeżone dla ministra aprobować mieli dyrektorzy departamentów, lecz po tym roku uznano, iż departament był zbyt wysokim szczeblem dla bieżących decyzji i ustalono, że wszystkie decyzje, które można było określić mianem „administracyjnych”, powinny być akceptowane przez naczelników wydziałów (które pełniły funkcję podstawowych jednostek w zakresie organizacji kancelaryjnej). Ustalono także, iż sprawy załatwiane w stale przyjęty sposób mogli merytorycznie rozstrzygać sami referenci. Umożliwiało to częstsze polityczne uczestnictwo dyrektorów departamentów w „rządowych” działaniach ministra, zwalniając ich niejako z prac „administracyjnych”. Naczelnik wydziału odpowiadał głównie za prawną formę podejmowanej decyzji, natomiast dyrektor departamentu miał czuwać nad celowością aprobowanych rozstrzygnięć oraz ich zgodnością z politycznymi dyrektywami ministra, a także z „interese publicznym”, jak to wówczas określano⁴⁸.

Przy premierze funkcjonowała Komisja dla Usprawnienia Administracji Publicznej, której zadaniem było nadanie ministerstwom wyłącznie „rządowych” funkcji. Komisja dążyła również do wprowadzenia daleko posuniętego usamodzielnienia referentów, ograniczenia stopni aprobaty decyzji oraz uściślenia stopnia odpowiedzialności każdego urzędnika⁴⁹. W praktyce wyrastał piąty szczebel, gdzie podejmowano decyzję

⁴⁸ H. Izdebski, *Kolegialność i jednoosobowość w zarządzie centralnym państwa nowożytnego*, Warszawa 1975, s. 186, 189, 191, 192; Zob. też projekt ogólnego regulaminu pracy ministerstw opracowany przez Komisję dla Usprawnienia Administracji Publicznej (Akta Prezydium Rady Ministrów, 56-32/2-107); Rkt. 25, t. 1, p. 14.

⁴⁹ Miał temu służyć nigdy nie zrealizowany projekt powołania niestałych zespołów specjalistów, działających pod kierunkiem ministra lub dyrektorów departamentów (w wypadku pozostawienia ministerstwu pewnych zadań wykonawczych wszelkie sprawy „prostej egzekucji” załatwiać mieli merytorycznie sami referenci). Był to wówczas bardzo nowatorski projekt, odważnie zrywający z dotychczasowymi zasadami funkcjonowania organów ministerialnych. Jednak teoria znacznie wyprzedziła tutaj praktykę i więź „techniczna” do końca Drugiej Rzeczypospolitej nie zastąpiła więzi służbowej (zresztą nie nastąpiło to wtedy w żadnym kraju europejskim). Próbowano udoskonalać mechanizm funkcjonowania aparatu ministerstwa; już w 1919 r. proponowano powołanie w ministerstwach wydziału prezydalnego, kancelarii głównej, wydziału rachuby i wydziału wydawniczego. Jednostki te nie miały wchodzić do żadnej sekcji, a jedynie podlegać bezpośrednio ministrowi lub podsekretarzowi stanu, który miał skupiać wszystkie sprawy dotyczące wewnętrznej organizacji i nadzoru nad funkcjonowaniem ministerstwa; przez jego ręce miała przechodzić poczta całodzienna. Nadal przeważały jednak tradycyjne założenia. Przy rosnącej liczbie spraw, jakie musiały rozpatrywać organy państwowe, pociągało to za sobą konieczność rozbudowywania struktury poszczególnych resortów; *ibidem*, s. 193.

– podsekretarze stanu (tylko w dwóch ministerstwach: Skarbu i Spraw Wojskowych noszący tytuły wiceministrów). Ich rola decydentów wzrastała szczególnie w tych resortach, gdzie było zaledwie dwóch podsekretarzy (np. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, po 1932 r., czy w Ministerstwie Spraw Wojskowych). Powoływanie podsekretarzy stanu przewidywał już znany dekret Rady Regencyjnej z 3.01.1918 r. W okresie II RP stanowisko to nierzadko bywało nieobsadzone. Zadania podsekretarzy określano potocznie jako ogólne i szczególne zastępstwo ministrów⁵⁰.

W polskim systemie politycznym podsekretarze stanu pełnili rzeczywiście rolę jedynie zastępców ministra, który określał zakres ich działania. Upoważnienie ministra mogło dotyczyć dość szerokiej sfery, a poza tym podsekretarze stanu z racji swego stanowiska byli powoływani do sprawowania nadzoru nad działalnością ministerstwa, lecz najczęściej roli tej nie byli w stanie podołać z powodu zbyt dużego przeciążenia rozstrzygnięciem bieżących spraw (Regulamin MSW czy okólniki ministra spraw zagranicznych wyraźnie nadawały podsekretarzom stanu prawo wydawania niektórych aktów, które na mocy rozporządzenia z 1926 r. powinien wydawać minister)⁵¹.

⁵⁰ Przy ocenie polskiej praktyki parlamentarnej trudno orzec jednoznacznie, czy podsekretarze mieli posiadać charakter polityczny i musieli odchodzić wraz z całym gabinetem (jak podsekretarze francuscy, brytyjscy czy austriaccy), czy też mieli piastować jedynie funkcję najwyższych urzędników ministerstw (jak sekretarze stanu w Niemczech lub Szwecji). W dużym uogólnieniu można stwierdzić, że w pierwszych latach przeważała „polityczność” nominacji na te stanowiska, w późniejszym okresie przyjęto zasadę, że podsekretarze mieli charakter urzędniczy, co szczególnie po 1926 r. było ułatwione stałością polityczną obozu sanacyjnego. Wychodząc z założenia, że „polityczny” charakter zastępców ministrów mógł doprowadzić do osłabienia jednoosobowości kierownictwa sprawami danego ministerstwa (przed Sejmem Ustawodawczym pociągnięto do odpowiedzialności politycznej jedynie podsekretarza stanu – bez pociągania ministra tego resortu). Z drugiej jednak strony występowanie fachowego i w zasadzie stałego szefa służby cywilnej resortu mogło doprowadzać do komplikacji pomiędzy ministrem a podlegającym mu urzędniczym personelem; *ibidem*, s. 194.

⁵¹ Kiedy proces ten zaczął się nasilać, Komisja dla Usprawnienia Administracji zaproponowała, aby obok „politycznych” podsekretarzy stanu utworzyć w każdym ministerstwie stanowisko wiceministra jako stałego pomocnika ministra do spraw kierowania całym resortem (który stałby na czele Biura Kierownictwa), lecz projekt ten również nie został zrealizowany. Komisja wskazywała również, że organizacja polskich ministerstw była zanadto podobna do organów zarządu z czasów rewolucji francuskiej, ponieważ minister „sam kieruje administracją powierzonego jemu resortu”. Proponowała więc powołanie w każdym ministerstwie Biura Kierownictwa, które byłoby sztabem ministra do spraw „administracji” oraz Gabinet Polityczny – czyli sztab do spraw ściśle „politycznych” (rządowych). Postulat ten był jedynym, który doczekał się zainteresowania i nawet częściowej realizacji. Zainteresowano się tym projektem w Ministerstwie Komunikacji, opracowując w 1932 r. projekt nowej organizacji i ściśle wzorując się na propozycjach Komisji, lecz ostatecznie nie wszedł on w życie. Koncepcję powołania sztabów ministra do spraw „administracji” zaczęto natomiast realizować jeszcze przed ogłoszeniem projektu w tej kwestii, ponieważ taką rolę zaczęły częściowo pełnić tworzone w poszczególnych ministerstwach, po 1932 r., Biura Personalne (Okólnik premiera z 1931 r. nr 3545). Zarządzenie ministra skarbu z 1935 r. głosiło, że „Biuro Personalne jest organem pracy ministra dla spraw organizacyjnych i osobowych” (Dziennik Urzędowy Ministra Skarbu nr 25, poz. 63). Część urzędników aparatu centralnego była zdania, że biura były zbyt arbitralne, co łączyło się z ogólną „dejuryzacją” życia państwowego w latach trzydziestych, a także z niskimi kwalifikacjami urzędniczego personelu biur. Już po ogłoszeniu pro-

W praktyce Drugiej Rzeczypospolitej przykłady współpracy kolektywnej można znaleźć głównie w legislacji, którą od 1922 r. prowadziły zainteresowane resorty. W wypadku niemożności wyjaśnienia konkretnych spraw drogą korespondencyjną – odnośnie do których inne ministerstwa zgłosiły zastrzeżenia – dany resort-„wnioskodawca” organizował „spotkania uzgadniające” z udziałem przedstawicieli zainteresowanych ministerstw. Przewidziano również możliwość organizowania w ramach danego resortu „konferencji porozumiewawczych”, a także okresowe zebrania na szczeblu wydziałów, departamentów oraz całego ministerstwa. I tak w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych każdego miesiąca miały się odbywać wydziałowe zebrania referentów dla omówienia ustaw, rozporządzeń czy orzeczeń Najwyższego Trybunału Administracyjnego i dyrektyw rządu, a także dla rozważania konkretnych spraw, które przynosiła codzienna praktyka wydziału. Na szczeblu departamentu natomiast przewidywano zebrania albo samych naczelników wydziałów, albo również referentów, szczególnie kiedy dotyczyło to poczynań legislacyjnych lub wprowadzenia w życie nowych przepisów o dużym znaczeniu w zakresie czynności departamentu. Wreszcie w celu skoordynowania działalności poszczególnych departamentów miały odbywać się pod przewodnictwem ministra lub podsekretarza stanu regularne posiedzenia dyrektorów departamentów. Zadaniem przewodniczącego posiedzenia miało być udzielanie informacji o ważniejszych sprawach bieżących i wydawanie dyrektyw dotyczących urzędowania w ministerstwie. Jako organ doradczy i opiniodawczy przy ministerstwach miały istnieć Komisje Kwalifikacyjne, złożone z podsekretarza stanu, jednego szefa sekcji, dwóch naczelników wydziałów i jednego radcy ministerstwa. Przy ich pomocy miano załatwiać wszystkie sprawy związane z nominacjami i awansami urzędników⁵².

Polską specyfiką była duża liczba kolegialnych organów przy ministerstwach. Organy te wydawały orzeczenia (a nie jak np. we Francji jedynie opinie dla ministra) i miały tym samym charakter stanowczy. Tutaj nie respektowano zasady biuralizmu. Liczba polskich organów kolegialnych przy ministerstwach była tak znaczna, iż czasami nie była znana poszczególnym gabinetom i w 1923 i 1927 r. rząd podjął próbę ich ustalenia, ponieważ obok organów powoływanych drogą ustaw lub rozporządzeń rządu i ministrów funkcjonowały także organy powoływane w drodze niepublikowanych zarządzeń szefów resortów. Przykładowo ustawową podstawę funkcjonowania posiadała Rada Spółdzielcza przy ministrze skarbu. Zwykłym zarządzeniem ministra utworzono przy Ministerstwie Rolnictwa i Dóbr Państwowych Komisję Ekonomiczno-Doradczą, Komii-

jektu rozpoczęto wprowadzać do niektórych resortów „polityczne gabinety ministrów”, z tym że pojęcie gabinetu rozumiano w Polsce nieco wężiej niż np. we Francji. W przypadku wejścia w życie projektu Komisji dla Usprawnienia Administracji kolektywność byłaby jedną z fundamentalnych zasad organizacji naczelnych organów ministerialnych; *ibidem*, s. 195.

⁵² *Ibidem*.

sję Doświadczalnictwa Leśnego oraz Komitet Drzewny, a przy Ministerstwie Przemysłu i Handlu Komisję Traktatową i Komisję Złotniczą. Poza tym rady mogły mieć jeszcze węższe i specjalistyczne ciała doradcze (np. przy Państwowej Komisji Komunikacyjnej istniało osiem komisji specjalnych i sześć stałych komitetów. W 1928 r. działało ok. 65 organów tego typu). Przy centralnych organach administracji wyróżniano trzy typy ciał doradczych: fachowe, koordynacyjne i negocjujące. Ciałami fachowymi były: Komitet Doświadczalnictwa Leśnego przy Ministerstwie Rolnictwa, Rada Naukowa Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego przy Ministerstwie Spraw Wojskowych czy Rada Techniczna przy Ministrze Komunikacji, z tym że w jej skład wchodził również dyrektorzy departamentów technicznych resortu i ten organ miał jednocześnie charakter koordynacyjny. Ciałem ściśle koordynacyjnym funkcjonującym (w 1927 r.) przy Ministerstwie Robót Publicznych była Komisja dla osuszenia Polesia oraz Międzyministerialna Komisja dla Spraw Projektów Budowli Rządowych, przy Ministerstwie Rolnictwa – Komitet Melioracyjny, przy Ministerstwie Spraw Wojskowych – Rada Służby Pracy⁵³.

Skład większości ciał kolegialnych stanowili przedstawiciele grup interesów, zwanych wówczas (i to oficjalnie) „organizacjami społeczno-gospodarczymi”. Miały one bardzo różny charakter. W zasadzie reprezentacja grup interesów mogła zostać powołana jedynie dla celów informacyjnych (przykładem może być rola tej reprezentacji w Głównej Radzie Statystycznej), z tym że mogła również mieć znaczny wpływ na pewne decyzje rządowe, lecz wtedy były to już ciała „negocjujące”, których praktyczne znaczenie uzależnione było od bardzo wielu czynników. Należały do nich takie sprawy jak fakt posiadania własnego biura (miała takowe Rada Służby Pracy czy Rada Spółdzielcza przy Ministerstwie Skarbu). Inaczej wyglądało to w sytuacji, kiedy funkcjonowanie ciała „negocjującego” było uzależnione od aparatu danego ministerstwa. Duże znaczenie miał również fakt, czy kompetencje rady określono jedynie ogólnie czy też bardzo szczegółowo. W pewnych sprawach zasięganie opinii rady było obligatoryjne, np. Państwowa Rada Chemiczna opiniowała wszystkie projekty w swoim zakresie funkcjonowania, a Państwowa Rada Geologiczna musiała opiniować preliminarz budżetowy służb geologicznych. Natomiast Państwowa Rada Komunikacyjna obligatoryjnie rozpatrywała zasady koncesjonowania kolei prywatnych, a także regulaminy i przepisy przewozowe oraz normy taryfowe czy sprawozdania m.in. z wyników gospodarki kolejowej i roczny, kolejowy plan gospodarczy. Niewątpliwie ten organ odgrywał znaczną rolę⁵⁴.

Niektóre rady otrzymały nawet prawo podejmowania decyzji, a zwłaszcza dotyczyło to tych organów, które pełniły funkcję naczelných organów samorządu (np. Rada

⁵³ *Ibidem*. Por. Wykres organizacji władz.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 195, 196.

Spółdzielcza). Jeśli chodzi o dobór członków organów doradczych, przeważała zasada powoływania członków z list kandydatów przedłożonych przez uprawnione grupy interesów, choć najczęściej listy te ustalał sam minister. Czasami członkowie byli bezpośrednio delegowani według ustalonego klucza przez określone grupy. I tak w skład Rady Spożywców wchodził delegaci określonych związków i grup interesów, a rada miała się wypowiadać m.in. w kwestii współdziałania ministra spraw wewnętrznych ze związkami spółdzielni spożywców i związkami komunalnymi w sprawach zaopatrywania ludności w żywność i inne artykuły powszechnego użytku, co stanowiło typową kompetencję koordynacyjną w układzie: państwo a zainteresowane grupy obywateli⁵⁵.

Cechą charakterystyczną praktycznej strony działalności tych organów było wyraźne podporządkowanie ciał „negocjujących” aparatowi państwowemu i przykładowo Rada Spółdzielcza przestała być w znacznym stopniu ciałem samorządu spółdzielczego, a została włączona w system realizacji państwowego programu gospodarczego. Należy podkreślić, że rady to nie jedyne formy wzajemnych relacji państwa i grup interesów. Najbardziej istotnymi okazały się te organy doradcze, które były niezbędne dla sprawnego załatwiania spraw administracyjnych, czyli ciała fachowe i koordynacyjne. Właśnie „samokoordynacja” administracji była praktycznie najistotniejszą przesłanką działalności ciał zbiorowych przy organach centralnej administracji⁵⁶.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 197, 198.

⁵⁶ Po roku 1926 znaczenie rad znacznie zmalało i ich miejsce coraz częściej zaczęły zajmować „konsultacje nieustanowione” i mniej sformalizowane organy „negocjujące”, takie jak: ogólne lub branżowe narady gospodarcze czy też trzy Komisje Opiniodawcze przy prezesie Komitetu Ekonomicznego Ministrów: Przemysłowa, Rolnicza i Pracy. Tej pierwszej przewodniczył dyrektor naczelny najbardziej znaczącej grupy interesów – „Lewiatana”. Sami reprezentanci Rady Ministrów podkreślali, jak duże znaczenie mają dla nich opinie sfer zainteresowanych przed podjęciem konkretnych, rządowych decyzji gospodarczych, jakkolwiek pomiędzy rządem a czynnikami gospodarczymi nie istniała pełna zgoda odnośnie do formy kontaktów dwustronnych. Celem sfer gospodarczych było uzyskanie gwarancji instytucjonalnych własnego wpływu na decyzje rządowe. Sfery te wysunęły nawet postulat utworzenia izby wyższej parlamentu, która byłaby wyłaniana drogą delegowania przez samorządowe organizacje gospodarcze i zawodowe ich reprezentantów. Poza tym często ponawiały postulat większego wykorzystywania przez rząd opinii organów doradczych przy poszczególnych ministerstwach. Czynnikiem gospodarczym zależało głównie na wykorzystaniu ciał doradczych do opracowywania i opiniowania nowych projektów, a także zasad nowej legislacji, lecz postulaty te nie zostały zrealizowane i sfery gospodarcze musiały dostosować się do systemu konsultacji, jaki praktykował rząd. Czasami to właśnie ten system bywał bardziej korzystny od sformalizowanej drogi ciał doradczych dla największych grup interesów. Z czasem większość rad utraciła pierwotne znaczenie, lecz kontakty bieżące pomiędzy administracją rządową a czynnikami gospodarczymi pozostały. Przykładem może być sytuacja pomiędzy majem a wrześniem 1926 r., kiedy to nie odbyło się żadne posiedzenie Rady Naftowej, Rzemieślniczej czy Handlowo-Przemysłowej, a mimo tego pierwszy minister przemysłu i handlu, po majowym zamachu stanu, odbywał narady z przedstawicielami i fachowcami życia gospodarczego; *ibidem*.

5.1. Pozycja premiera

Za funkcjonowanie gabinetu odpowiadał przede wszystkim Prezes Rady Ministrów i to na nim spoczywała cała odpowiedzialność za realizację polityki rządu. Duże znaczenie odgrywały tutaj również takie czynniki jak zakres uprawnień premiera czy sposób realizacji postawionych zadań. Niestety, w polskim ustawodawstwie stanowisko premiera nie zostało w konstytucji marcowej wyraźnie wyodrębnione, a mała konstytucja wspominała jedynie o prezydencie ministrów, w kontekście wymieniania jego obowiązku kontrasygnaty decyzji marszałka Sejmu w kwestii ogłaszania aktów ustawodawczych⁵⁷. W drodze praktyki premierowi przysługiwały wszystkie uprawnienia właściwe ministrom. Poza tym konstytucja marcowa nakładała na premiera różne obowiązki również na zewnątrz Rady Ministrów, zarówno w relacjach z prezydentem Rzeczypospolitej, jak i parlamentem, lecz przede wszystkim gwarantowała decydujący wpływ na skład personalny rządu, ponieważ to od zgody premiera zależały nie tylko wszystkie nominacje resortowe, ale i rekonstrukcje poszczególnych gabinetów, co pozwalało tym samym na ustalanie kierunku czynności konkretnych ministrów i zapewniało pewną jednolitość działań Rady Ministrów⁵⁸. Należy jednak podkreślić, że premierzy rzadko korzystali z tych uprawnień, tak przed uchwaleniem konstytucji marcowej, jak i później, ponieważ kandydatury na stanowiska ministerialne były najczęściej dość zaciekle forsowane przez poszczególne stronnictwa parlamentarne. Podobny przebieg miały rekonstrukcje rządu, których premierzy dokonywali najczęściej pod presją stronnictw politycznych, a czasami dla uzyskania ich poparcia. Nawet przy tworzeniu rządu pozaparlamentarnego lub dokonywaniu zmian w jego składzie premier musiał mieć zapewnione poparcie większości sejmowej i była to sprawa dużo ważniejsza niż zapewnienie jednolitości politycznej gabinetu. Szef rządu tym ostatnim kryterium mógł się kierować jedynie wyjątkowo, jeśli udało mu się nieco zmniejszyć wpływ poszczególnych ugrupowań sejmowych na ustalenie składu Rady Ministrów,

⁵⁷ Należy przypomnieć, że nie we wszystkich krajach istniało stanowisko premiera. Nie znała tego konstytucja III Republiki Francuskiej z 1875 r., podobnie w Belgii nie było instytucji prezesa Rady Ministrów, natomiast w Anglii aż do 1906 r. prerogatywy szefa rządu nie były wyraźnie określone przepisami prawa; *ibidem*, s. 209. Zob. A. Piasecki, *op. cit.*, s. 141; L. Moutafoff, *Le president du conseil des ministres en France*, Boreaux 1940, s. 4; L. Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, s. 83; F. Perin, *La democratie enrayee Essai sur le regime parlementaire belge de 1918 a 1956*, Bruksela 1960.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 210. Por. H. Lasky, *Le gouvernement parlementaire en Angleterre*, Paryż 1950, s. 152; por. H. Hervieu, *Les ministres, leur role et leurs attributions dans les differents etats organises*, Paryż 1893, s. 162; A. Soulier, *L'instabilite ministerielle sous la III Republique 1871-1920*, Paryż 1939, s. 305; J. Echeman, *Les ministres en France de 1914 a 1939*, Paryż 1932, s. 9.

co zresztą bardzo dodatnio wpływało na jej efektywność działania⁵⁹. Zgodnie zarówno z praktyką, jak i postanowieniami konstytucji marcowej premierowi przysługiwało prawo przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów i na nim spoczywał obowiązek ustalania programu jej działania, który w momencie tworzenia gabinetu nie był szczegółowo zaplanowany, a jedynie w bardzo ogólnym zarysie⁶⁰. Opracowując dokładne wytyczne programowe, szef gabinetu, uznając za priorytetowe najwyższe imponderabilia państwa, był jednocześnie zmuszony uwzględnić interesy stronnictw popierających dany rząd i tylko od niego zależało, czy przeforsuje na forum Rady Ministrów własne koncepcje, uzyskując przychylność tychże stronnictw. Przewodnicząc posiedzeniom rządu, decydował zarówno o porządku obrad, jak i o samym zwołaniu posiedzenia. Kierując obradami, miał duży wpływ na kolejność omawianych spraw i mógł nie dopuszczać do omawiania niektórych problemów lub je odrzucać. Rzeczywista rola premiera w przewodniczeniu posiedzeniom rządu zależała w dużym stopniu, jeśli nie największym, od tego, jak silną był indywidualnością, jaką posiadał wiedzę, zdolności polityczne i doświadczenie. Wszystko to składało się na jego autorytet jako szefa gabinetu, choć oczywiście nie bez znaczenia był tutaj personalny skład Rady Ministrów. Naturalną kolejną rzeczą gabinet pozbawiony nieprzeciętnych osobowości wśród ministrów był dużo łatwiejszy do kierowania nawet dla prezesa niewykazującego zbyt wielkiej dynamiki w działaniu. Inaczej sytuacja wyglądała, kiedy wśród ministrów pojawiły się silniejsze osobowości o oratorskich uzdolnieniach potrafiące, przed głosowaniem nad określonymi sprawami, skutecznie przekonywać pozostałych do własnych zapatrywań. Miało to duże znaczenie, ponieważ formalnie premier – jako *primus inter pares* – miał tylko jeden głos, tak jak pozostali członkowie gabinetu, a wynik głosowania był i dla niego, i dla wszystkich bezwzględnie wiążący (nie posiadał przy tym prawa veta). Mógł jedynie zgłosić dymisję całego gabinetu, jeśli jego zdaniem sprzeczność poglądów pomiędzy nim a większością ministrów była nie do przecięcia. Również poszczególni ministrowie mogli zgłosić swoją dymisję, lecz nie pociągało to za sobą automatycznie upadku całego rządu⁶¹.

⁵⁹ Przykładem może być gabinet W. Grabskiego, utworzony w końcu 1923 r., odznaczający się – pomimo licznych rekonstrukcji – wyjątkowo dużą wewnętrzną zwartością, co podkreślali również współcześni z innych krajów; *ibidem*. Zob. G. Burdeau, *Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d'apres-guerre*, Paryż 1922, s. 197.

⁶⁰ W roku 1920 rząd Leopolda Skulskiego przygotował projekt ustawy o organizacji i zakresie działania naczelných władz wykonawczych, w którym premierowi poruczano kierowanie pracami gabinetu w zakresie ujednoczenia programu działania Rady Ministrów wraz z odpowiedzialnością za jego realizację. AAN PRM, Rektyfikat 21, t. 1, Sejm Ustawodawczy. Druki nr 1883 i 2466; J. Goclon, *Rząd Leopolda Skulskiego...*, s. 196.

⁶¹ M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 211. Por. L. Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amerique*, t. II 1893, s. 354.

Należy zaznaczyć, że większość premierów nie wykazywała dużej inicjatywy w narzucaniu swojej koncepcji i wpływaniu staranną argumentacją na wyniki obrad rządu, traktując swoją funkcję dość formalnie⁶². Najczęściej usiłowali drogą kompromisów zażegnywać spory pomiędzy ministrami, pozostawiając przy tym poszczególnym szefom resortów dużą swobodę i znaczną samodzielność działań, bez ingerowania w sprawy ich ministerstw i nie narzucając nawet własnych koncepcji politycznych⁶³. Nie oznaczało to jednak, że dany minister mógł zupełnie dowolnie kierować swoim resortem, ponieważ to premier odpowiadał za całość spraw rządowych i miał prawo zażądać od szefa resortu szczegółowych wyjaśnień i dokładnych sprawozdań z wykonania uchwał Rady Ministrów. Jednak najczęściej premierzy sprowadzali swoją funkcję do łagodzenia sporów pomiędzy ministrami i wyszukiwania kompromisów⁶⁴. Do obowiązków premiera należało czuwanie nad ich wykonaniem. Stąd w wypadku niesubordynacji ministra i podejmowania decyzji niezgodnych z polityczną linią rządu prezes Rady Ministrów miał prawo zgłosić wniosek o jego odwołanie. Poszczególni premierzy jednak bardzo rzadko z tej możliwości korzystali, ponieważ mogło to doprowadzić do upadku całego gabinetu, gdyby swoje poparcie dla rządu cofnęła partia, która tego ministra rekomendo-

⁶² Znaczna chwiejność cechowała szczególnie I. Paderewskiego, który posuwał się nawet do głosowania przeciw wnioskowi, które nieco wcześniej sam żarliwie popierał! Powszechnie uważano, że wybitny pianista nie miał większego przygotowania do kierowania skomplikowanymi mechanizmami odbudowującej swoją strukturę ustrojową Rzeczypospolitej. Szczególnie zażenowanie wzbudzało jego uzależnienie od... żony, nawet przy propozycjach obsady stanowisk ministerialnych! W swojej pracy premiera Paderewski zwykle improwizował, zdając się najczęściej na własną intuicję; J. Goclon, *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów (16.01–9.12.1919 r.)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2011, R. LXIII, z. 1, s. 221–245. Zob. W. Suleja, *Ignacy Jan Paderewski, premier Republiki Polskiej 16 I – 9 XII 1919*, [w:] *Prezydenci i premierzy Drugiej Rzeczypospolitej...*, s. 108; M.M. Drozdowski, *Ignacy Jan Paderewski, zarys biografii politycznej*, Warszawa 1986, s. 141; A. Kosicka, *Gabinet Paderewskiego, 16 I 1919 – 9 XII 1919*, [w:] *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 51. Zob. L. Biliński, *Wspomnienia i dokumenty*, Warszawa 1925, t. II, s. 205; S. Głabiński, *Wspomnienia polityczne*, Pelplin 1939, s. 418, 459; W. Witos, *Moje wspomnienia*, Paryż 1964, t. II, s. 250 i in.

⁶³ Pewnymi wyjątkami były gabinety W. Sikorskiego i W. Grabskiego. Ten ostatni w utworzonym w końcu 1923 r. rządzie okazał się rzeczywiście kierującym Radą Ministrów prezesem, wyraźnie dominując nad pozostałymi członkami gabinetu (takiej dominacji nie wykazywał w okresie pierwszego premierostwa w 1920 r.). W. Grabskiemu zarzucano nawet, iż pod jego przewodnictwem ministrowie pełnili właściwie tylko rolę referentów, ale też nie wolno zapominać, że właśnie ten rząd w „okresie przedmajowym” istniał najdłużej, mając przy tym znaczące osiągnięcia. Nierzadko sam rząd upoważniał premiera do samodzielnego załatwiania różnych spraw. Nie należały wówczas do rzadkości opinie, iż ustrój demokracji parlamentarnej w warunkach powojennych mógł funkcjonować sprawnie tylko w wypadku skupienia całości uprawnień rządu w ręku premiera. Taki system „rządów kanclerskich” uchodził wówczas nawet za pewnego rodzaju wzór ustrojowy, z jednej strony wzmacniający znacznie władzę wykonawczą, z drugiej – jak sądzono – mogący stanowić pewnego rodzaju tamę przed mającą coraz więcej zwolenników w ówczesnej Europie dyktaturą; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 212, 213; AAN, PRM, posiedzenie z 2 I 1924 r., posiedzenie z 1 II 1924 r. Zob. R. Capitant, *La reforme du parlamentarisme*, Paryż 1934, s. 11; M. Rataj, *Pamiętniki 1918–1927*, Warszawa 1965, s. 223.

⁶⁴ Zob. S. Grabski, *Myśli o dziejowej drodze Polski*, Glasgow 1944, s. 43; L. Moutafoff, *Le president...*, s. 76.

wała. Dużo łatwiej procedura odwołania mogła zostać przeprowadzona w gabinetach pozaparlamentarnych, ze względu na większą niezależność od stronnictw sejmowych szefa rządu⁶⁵.

Zupełnie odrębną sprawą organizacyjną pozostawało pełnienie przez szefa rządu również funkcji ministerialnej, czego konstytucja nie zabraniała, a co w założeniu miało wzmocnić pozycję premiera w samej Radzie Ministrów. Nie okazało się to korzystne dla funkcjonowania rządu, ponieważ jego szef, pełniąc jednocześnie tekę ministra, nie mógł skupić całej swojej uwagi wyłącznie na kierowaniu Radą Ministrów ani na koordynowaniu działalności szefów poszczególnych resortów. Przy tym ważną funkcją premiera było reprezentowanie rządu w relacjach z parlamentem i tym samym dodatkowa funkcja ministerialna musiała siłą rzeczy rzutować na kierownictwo ogólne i zgodność działania członków Rady Ministrów⁶⁶. Jej prezes zobowiązany był do przedstawiania Sejmowi programu działania rządu, a także do udziału w dyskusjach parlamentarnych, szczególnie w sprawach dotyczących polityki ogólnej danego gabinetu. Jego obowiązkiem było także ingerowanie w prace parlamentu nad projektami rządowymi w celu ich przyspieszenia lub sprzeciwianie się projektom zbędnym czy niemożliwym do wykonania lub wręcz szkodliwym dla realizacji ogólnej polityki Rady Ministrów. Ale w praktyce premierzy (poza nielicznymi wyjątkami) bardzo rzadko korzystali z tych uprawnień i najczęściej nie potrafili narzucić Sejmowi własnego planu i odpowiedniej kolejności toku prac legislacyjnych; podobnie bywało z forsowaniem w parlamencie własnych planów prac legislacyjnych. To premier mógł wyciągać wnioski polityczne z wyników głosowania w parlamencie nad rządowymi propozycjami. Ważnym przywilejem premiera była należna wyłącznie jemu decyzja postawienia przed Sejmem sprawy *vetum* zaufania dla rządu, do czego wcześniejsze upoważnienie członków gabinetu nie było warunkiem koniecznym. Prezesowi Rady Ministrów przysługiwało także uprawnienie występowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej. To premier kontrasygnował akty głowy państwa i składał również sprawozdania z działalności Rady Ministrów oraz zgłaszał dymisję rządu. Tylko za zgodą

⁶⁵ M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 213.

⁶⁶ Praktykę łączenia stanowisk premiera i ministra rozpoczął już pierwszy rząd J. Moraczewskiego, a kontynuowali: I. Paderewski, W. Grabski, A. Ponikowski, W. Sikorski czy A. Skrzyński. Niefortunność łączenia tych funkcji pokazały rządy I. Paderewskiego. Wybitny muzyk bardziej poświęcał się polityce zagranicznej niż kierowaniu gabinetem i na tym polu wchodził w spór z Naczelnikiem Państwa J. Piłsudskim, który w premierze chciał mieć jedynie posłusznego kierownika resortu spraw zagranicznych; *ibidem*; J. Goclon, *Ignacy Paderewski jako Prezes Rady Ministrów...*, s. 244, 245; P. Lossowski, *Historia dyplomacji polskiej*, t. III, s. 36 i in. Por. M.M. Drozdowski, *op. cit.*, s. 170. Zob. też E. Starczewski, *Nasze rządy*, Warszawa 1922, s. 51; H. Hervieu, *Les ministres, leur role et leurs attributions dans les differents etats organises*, Paryż 1893, s. 199; L. Moutafoff, *Le president...*, s. 135, 172; L. Blum, *La reforme gouvernementale*, Paryż 1936, s. 29.

prezesa poszczególni ministrowie mogli kontaktować się z Naczelnikiem Państwa (od 1922 r. z prezydentem) w sprawach wagi państwowej⁶⁷. Z upływem lat pozycja premiera ulegała jednak stałemu wzmocnieniu i proces ten był dość typowy także w innych państwach europejskich w okresie międzywojennym. Przejawem tego był przede wszystkim zwiększający się zakres działania szefa rządu, co umożliwiały przepisy ustaw szczegółowych, na mocy których premierowi przekazano wiele spraw państwowych do jego decyzji. W procesie tym niezbędne okazało się rozbudowanie organu pomocniczego, którym stało się Prezydium Rady Ministrów, co w założeniu miało usprawnić funkcjonowanie gabinetu i zwiększyć pozycję premiera, zarówno w samym rządzie, jak i na zewnątrz⁶⁸.

5.2. Prezydium Rady Ministrów

Prezydium Rady Ministrów utworzono w końcu 1917 r. z chwilą powołania pierwszego premiera przez Radę Regencyjną (przejęło wówczas funkcje istniejącego Biura Prezydialnego Tymczasowej Rady Stanu⁶⁹).

⁶⁷ W latach 1919–1921, a więc przed obowiązywaniem konstytucji marcowej, kiedy relacje rządu i Naczelnika Państwa nie zostały dokładnie sprecyzowane, to od premiera zależało, czy Rada Ministrów będzie dominować w realizowaniu uprawnień wykonawczych, czy jednak będzie je dzieliła, i w jakim stopniu, z głową państwa. Konstytucja marcowa natomiast rozstrzygała tę kwestię jednoznacznie, przyznając rządowi wykonywanie uprawnień przysługujących prezydentowi. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 213, 214.

⁶⁸ *Ibidem*. Por. M. Szerer, *Prezydium Rady Ministrów*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1925, nr 42, 43, 44; *Statuty organizacyjne Prezydium Rady Ministrów z 18 III 1921 roku*, Monitor Polski 1921, nr 74, z 13 III 1925, Monitor Polski 1925, nr 62. Zob. też F. Perin, *La democratie enrayee...*, s. 34; L. Moutaffoff, *Le president...*, s. 17, 104, 105; L. Blum, *Lettres sur la reforme...*, s. 97.

⁶⁹ Utworzenie Prezydium Rady Ministrów spotkało się już w pierwszych latach dwudziestych z pewną krytyką; w oficjalnym piśmie nadesłanym z Ministerstwa Sprawiedliwości stwierdzono: „wskutek na wskroś przypadkowych czynników powstała u nas inicjatywa nie spotykana w tej formie w państwach konstytucyjnych, nie wynikająca z konstytucji i praktycznie bezcelowa, nosząca niezgodną ze swoim charakterem nazwę «Prezydium Rady Ministrów»”. Proponowano również zniesienie dotychczasowej nazwy „Prezydium Rady Ministrów”, a w jej miejsce utworzenie nowej – „Biuro Rady Ministrów”, co zresztą pozostało jedynie propozycją. Organ ten podlegał bezpośrednio premierowi i został zorganizowany jako oddzielna jednostka administracyjna, na której czele stał podsekretarz stanu, w randze wiceministra (któremu podlegały wszystkie biura PRM) i stanowisko to zostało utrzymane (z niewielkimi przerwami) do końca Drugiej Rzeczypospolitej. Należy podkreślić, że najważniejsze dekryty i ustawy, tj. dekret Naczelnika Państwa z 22.11.1918 r. „o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej”, mała konstytucja z 20.02. 1919 r., konstytucja marcowa, „nowela sierpniowa”, tj. ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca postanowienia konstytucji marcowej, czy konstytucja kwietniowa, nie zawierały pojęcia „Prezydium Rady Ministrów”. Jedynymi aktami normującymi zasady funkcjonowania PRM były często zmieniające się rozporządzenia i uchwały rządu; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe w Polsce w latach 1918–1934*, Warszawa 1935, s. 154–157; *idem*, *O trybie przygotowania obowiązujących przepisów*, Warszawa 1932, s. 32–33.; J. Stojanowski, *Archiwum Akt Nowych w Warszawie*, [w:] *Straty bibliotek i archiwów warszawskich w zakresie rękopiśmiennych źródeł historycznych*, Warszawa 1956, t. 2, s. 283–285; J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów w latach 1918–*

W roku 1918 do „budżetu” Prezydium Rady Ministrów (poza Zarządem Centralnym PRM) wchodziły jeszcze: Departament Stanu, Komisja Wojskowa, Drukarnie Państwowe, Monitor Polski i Komisja Urzędnicza. Departament Stanu przeorganizowano w roku 1918 na Ministerstwo Spraw Zagranicznych, z Komisji Wojskowej powstało w roku 1919 Ministerstwo Spraw Wojskowych (agendy Komisji Urzędniczej, która szybko zakończyła swoją działalność, przejął Wydział Personalny Rady Ministrów)⁷⁰.

W roku 1919 PRM składało się z dwóch sekcji: administracyjnej i legislacyjnej, z tym że przy tej drugiej istniała także Międzyministerialna Konsultacja Prawna⁷¹ oraz cztery wydziały: Prasowy, Osobowy, Gospodarczy i Ogólny. W tym też okresie zostało utworzone Biuro Konstytucyjne (przy Prezydium), którego zadaniem miało być przygotowywanie i opracowywanie materiałów dla Komisji Konstytucyjnej Sejmu (z tym że biuro to zostało w połowie 1919 r. przeniesione do Biura Sejmu)⁷².

W tym miejscu należy podkreślić, że Biuro Konstytucyjne Prezydium Rady Ministrów okazało się organem w dużo większym stopniu projektodawczym od sejmowej Komisji Konstytucyjnej. Już na posiedzeniu rządu w dniu 18 lutego 1919 r., a więc w okresie premierostwa Ignacego Paderewskiego, ustalono, iż „wobec tego, że Sejmowa Komisja Konstytucyjna zwróciła się do Rządu z zapytaniem, jaki charakter nosić ma zwołana przez Rząd Komisja Konstytucyjna, postanowiono wyjaśnić, że komisja ta nosić ma charakter ankiety i odroczyć jej ukonstytuowanie do chwili osiągnięcia w tej sprawie porozumienia z Sejmową Komisją Konstytucyjną”⁷³.

W drugiej połowie 1919 r. (w okresie funkcjonowania rządu I. Paderewskiego) PRM miało już trzy sekcje prezydialne: Legislacyjną, Prezydialną (z podziałem na Wydział Personalny, Intendenturę i Rachubę), Administracyjną (która dzieliła się na trzy

1939. *Struktura, zakres kompetencji i działalność projektodawcza (Zarys problemu)*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, t. LVIV, z. 1, s. 369-388.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 371.

⁷¹ Organ ten został utworzony 30 grudnia 1918 r. drogą uchwały rządu (przy Sekcji Legislacyjnej Rady Ministrów), której skład stanowili przedstawiciele sekcji i wydziałów ustawodawczych i prawnych ministerstw. Rola tego organu nie była zbyt znacząca i jej działalność sprowadzała się głównie do uzgadniania tekstu poprawek, które zgłaszały poszczególne resorty; *ibidem*.

⁷² W dniu 4 grudnia 1918 r. na posiedzeniu Rady Ministrów, z inicjatywy premiera Jędrzeja Moraczewskiego, podjęto decyzję o przygotowaniu projektu powołania Biura Konstytucyjnego, które ostatecznie utworzono w połowie stycznia 1919 r.; jego głównym zadaniem miało być przygotowywanie materiałów dla prac Komisji Konstytucyjnej w Sejmie. Pracami Biura kierował Mieczysław Niedziałkowski; *ibidem*, s. 372; *idem*, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 105. Por. AAN, Akta PRM, t. 8 (opracowanie archiwalne w maszynopisie), zał. 2; Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, mf. 20048. p. 476.

⁷³ Ankieta Konstytucyjna funkcjonowała do połowy 1919 r. i większość prac na ustawę zasadniczą miała miejsce w Biurze Konstytucyjnym Prezydium Rady Ministrów (które zarządzeniem premiera z dnia 20 maja 1919 r. zostało „przydzielone” do Biura Sejmu), J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów...*, s. 372. Por. AAN PRM, t. 8, zał. 2, 3, 4.

wydziały: Ekonomiczny, Polityczny i Kultury Społecznej) oraz kancelarię⁷⁴. Struktura organizacyjna nie była jeszcze ustabilizowana, czego dowodem może być fakt, iż w PRM nie obsługiwano wówczas spraw związanych z powołanym uchwałą Rady Ministrów 1 sierpnia 1919 r. Komitetem Ekonomicznym Ministrów⁷⁵.

W grudniu 1920 r., po powołaniu rządu Leopolda Skulskiego, PRM ponownie składało się tylko z dwóch sekcji: Administracyjnej i Legislacyjnej oraz dwóch wydziałów: Organizacyjnego i Prasowego. Sekcja Administracyjna dzieliła się z kolei na: Sekretariat Premiera („prezydialny”), Wydział Ogólny i Wydział Finansowo-Gospodarczy. Sekretariat obsługiwał gabinet premiera, udzielał posłuchań, przyjmował memoriały, petycje, odbierał raporty, odpowiadał za stałą łączność z parlamentem oraz nadzorował przestrzeganie etykiety urzędowej w trakcie spotkań najwyższej rangi. Wydział Ogólny zajmował się ogłaszaniem rozporządzeń i ustaw oraz sprawami rządu Komitetu Ekonomicznego Ministrów i Rady Obrony Państwa (w stosunkowo krótkim okresie jej funkcjonowania, w 1920 r.), sprawami personalnymi, społecznymi, politycznymi, sejmowymi, ekonomicznymi jednostek urzędowych przy PRM oraz sprawami gdańskimi. Wydział Finansowo-Gospodarczy dzielił się na: Dział Finansowy, któremu podlegały sprawy budżetowe, rachunki i kasa, Referat Osobowy, Kancelarię (prowadzącą dziennik podawczy i nadzorujący oddział ekspedycyjny i oddział maszyn) oraz Dział Gospodarczy, którego zakres kompetencji obejmował dostawy i zamówienia, magazyny, nadzór nad gmachami rządowymi oraz sprawy środków lokomocji, a także aprowizację urzędników i telefony. Sekcja Administracyjna zajmowała się opracowywaniem i wykonywaniem zarządzeń i decyzji premiera, załatwianiem wielu spraw doraźnych, a także obsługiwała sprawy wymagające stałych referatów, jak referat plebiscytowy, gdański,

⁷⁴ J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów...*, s. 373.

⁷⁵ Komitet Ekonomiczny Ministrów powstał z inicjatywy ministra skarbu Leona Bilińskiego, który uważał, że taki organ przyczyni się do uzdrowienia państwowego systemu skarbowego. Skład osobowy, regulamin pracy i zakres kompetencji rząd zatwierdził 19 lutego 1920 r. Skład Komitetu stanowili ministrowie: Skarbu, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa, Kolei Żelaznych, Robót Publicznych, Apropowizacji i Ministerstwa b. Dzielnicy Pruskiej, a także Generalny Komisarz Ziem Wschodnich. Pozostali ministrowie mogli uczestniczyć w tych posiedzeniach, na których rozpatrywane były sprawy ich resortów. Premier mógł zawsze uczestniczyć w posiedzeniach według własnej woli lub delegować swego reprezentanta. Zadaniem Komitetu było m.in. ustalanie zasad polityki ekonomicznej rządu, rozpatrywanie wszystkich wniosków o zmiany w prawie, związanych z polityką gospodarczą, oraz sprawy ekonomiczne, wymagające uzgodnienia pomiędzy szefami resortów (wnioski te mogły zostać wniesione także na posiedzenie rządu, ale wcześniej musiały być rozpatrzone przez Komitet Ekonomiczny). Regulamin KEM został zmieniony 21 lutego 1923 r., ale podstawowe ustalenia jego struktury i kompetencji pozostały w zasadzie te same. Zmiany zaszły w wyniku uchwały rządowej z dnia 29 października 1926 r., kiedy to zdecydowano o przeniesieniu sekretariatu Komitetu do Prezydium Rady Ministrów; natomiast nowy statut PRM z 13 grudnia 1930 nie zawierał już wzmianki o istnieniu sekretariatu Komitetu Ekonomicznego Ministrów (wówczas uchwalono także kolejny regulamin KEM, obowiązujący do końca II RP); *ibidem*, AAN, PRM, t. 8, zał. 5.

zdobyczy wojennych czy Komitetu Ekonomicznego i in. Kolejnym zadaniem tej sekcji było utrzymywanie łączności z urzędami podlegającymi bezpośrednio premierowi takimi jak: Prokuratura Generalna, Poczta Kasa Oszczędności, Zarząd Archiwów Państwowych i in. oraz zawiadywanie zakładami związanymi z Biurem Prezydyjalnym (Agencja Telegraficzna czy Drukarnie Państwowe). Sekcji Administracyjnej podlegały sprawy personalne, gospodarcze i rachunkowe – dla wszystkich oddziałów Biura Prezydyjalnego oraz kancelaria centralna, registratura, archiwum, ekspozytura i niżsi urzędnicy obsługujący wszystkie wydziały Biura Prezydyjalnego⁷⁶.

Sekcja Legislacyjna dzieliła się na Wydział Kodyfikacyjny i Wydział Konsultacyjny; pierwszy zajmował się przygotowaniem na posiedzenia rządu oraz uzgadnianiem i rozpatrywaniem na konferencjach międzyministerialnych projektów i wniosków resortowych, które dotyczyły organizacji urzędów i stosunków urzędniczych; drugi zajmował się opracowywaniem aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń), które miały normować organizację służby urzędniczej⁷⁷.

Organem pomocniczym premiera był Wydział Organizacyjny, który ułatwiał szefowi rządu nadzór nad przebiegiem procesu organizacji wszystkich naczelnych urzędów. Do zadań Wydziału Prasowego należało zajmowanie się sprawami oświadczeń rządowych i kontakty z dziennikarzami.

⁷⁶ Sekcję Administracyjną stanowiły: Sekretariat Prezydyjalny (tzn. „osobisty Prezydent Rady Ministrów”), a zakres spraw „przezeń załatwianych to – obsługa gabinetu przez: udzielanie posłuchań i przyjmowanie petycji, memoriałów, raportów zarówno w Warszawie, jak i w podróżach, utrzymywanie łączności z Sejmem i etykieta urzędowa”, następnie: Wydział Ogólny, którego zakres załatwianych spraw obejmował: „sprawy Rady Ministrów, ogłoszenia rozporządzeń i ustaw, sprawy Komitetu Ekonomicznego Ministrów, Rady Obrony Państwa, sprawy polityczne i społeczne, sprawy sejmowe, personalne, sprawy ekonomiczne zakładów i urzędów przy P.R.M. oraz sprawy Gdańska”. Ostatni, trzeci Wydział Finansowo-Gospodarczy dzielił się na dwa działy: dział finansowy (którego zakres spraw stanowiły: „budżety, rachunki i kasa” i do którego należało „rozpatrywanie i uzgadnianie na konferencjach międzyministerialnych i przygotowywanie na Radę Ministrów wniosków i projektów poszczególnych ministerstw dotyczących organizacji władz i urzędów lub stosunków urzędniczych”) oraz Dział Gospodarczy, któremu podlegały „zamówienia i dostawy, magazyn, lokomocja i nadzór nad gmachami, a należało opracowywanie ustaw i rozporządzeń normujących organizację służby urzędniczej”; *ibidem*.

⁷⁷ Do ważniejszych aktów prawnych, opracowanych przez PRM, należał projekt „o tymczasowym sprawowaniu władzy ustawodawczej i naczelnej władzy wykonawczej w Województwie Śląskim, z uzasadnieniem” czy projekt Statutu Organizacji Ministerstwa Pocht. Ważną rolę odgrywało PRM również w sprawach opiniowania projektów ustaw nadsyłanych z poszczególnych resortów, jak np. projekt ustawy Ministerstwa Spraw Wojskowych „w przedmiocie poddania sądom doraźnym spraw o przestępstwa z chęci zysku, popełnione przez wojskowych”. O roli PRM w procesie projektowania ustaw dobitnie świadczy rezolucja sejmowa uchwalona w lipcu 1920 r., która pilnie wzywała „Rząd, ażeby przedłożył Sejmowi projekt ustawy o reprezentacji wojskowej”. Wielokrotnie również poszczególne resorty zwracały się do PRM z prośbą o różnego rodzaju interwencje, J. Goclon, *Prezydium Rady Ministrów...*, s. 374.

Dodatkowo funkcjonowały jeszcze komórki: a) Biuro Plebiscytowe⁷⁸, b) Referat gdański⁷⁹, c) Biuro nadzwyczajnych komisji oszczędnościowych⁸⁰, d) Delegat PRM do spraw m.in. „zdobyczy wojennych”⁸¹.

Od roku 1920 istniały jeszcze urzędy autonomiczne (obok Zarządu Centralnego PRM): 1. Prokuratoria Generalna RP, 2. Polska Agencja Telegraficzna, 3. Zarząd Drukarni Państwowych, 4. Monitor Polski, 5. Urząd Propagandy Wewnętrznej⁸², 6. Urząd Propagandy Zagranicznej⁸³, 7. Kancelaria Rady Obrony Państwa⁸⁴, 8. ministerstwo bez teki, 9. Departament dla spraw polskich do ziem wschodnich (Litewsko-Białoruski)⁸⁵,

⁷⁸ Biuro Plebiscytowe (określane też referatem plebiscytowym) utworzono czasowo, tj. do załatwienia konkretnych spraw, związanych z prowadzonymi akcjami plebiscytowymi, i jego działalność była pomocnicza wobec Komisji do spraw likwidacji Komitetów plebiscytowych na Spiszu i Orawie, w Cieszynie, Kwidzynie i Olsztynie; *ibidem*, s. 375.

⁷⁹ Sprawy Komisarza Generalnego RP w Wolnym Mieście Gdańsku początkowo podlegały w całości Prezydium Rady Ministrów (o czym wyraźnie mówiła instrukcja służbowa z 31 maja 1920 r. odnosząca się do kwestii załatwiania spraw gdańskich przez urzędników), jednak już na posiedzeniu rządu 6 września 1920 r. uchwalono wyłączenie „spraw natury dyplomatycznej” z referatu gdańskiego PRM, polecając, aby w sprawach dyplomatycznych Komisarz Generalny kontaktował się wyłącznie z polskim Ministerstwem Spraw Zagranicznych; *ibidem*.

⁸⁰ W dniu 29 lipca 1920 r. rozporządzeniem premiera utworzono Komisję do spraw oszczędności państwowych, co było wynikiem rezolucji sejmowej z 16 lipca tegoż roku, która wzywała rząd do wprowadzenia w całej administracji państwa możliwie największych oszczędności; wiązało się to niewątpliwie z gwałtownymi wydatkami wojennymi w wyniku narastającego lawinowo zagrożenia ze strony nacierającej w kierunku Warszawy Armii Czerwonej. W rezolucji sejmowej polecto wstrzymanie wszystkich wydatków, które nie wiązały się z obroną Rzeczypospolitej; *ibidem*.

⁸¹ W dniu 18 lipca 1919 r. rząd przekazał wszelkie sprawy „zdobyczy wojennej” (dotyczyło to mienia przejmowanego od niemieckich i austriackich wojsk okupacyjnych) Komisarzowi Generalnemu Ziem Wschodnich, który na mocy otrzymanych pełnomocnictw rządowych ustanowił w dniu 25 lipca 1919 r. Urząd Zdobyczy Wojennej, przy reprezentancie Komisarza Generalnego w Warszawie; *ibidem*.

⁸² Biuro propagandy wewnętrznej istniało stosunkowo krótko, bo od 5 sierpnia 1920 r. (uchwała rządu) do 1 grudnia tegoż roku i zostało powołane dla „budzenia ducha patriotycznego, zwalczania defetyzmu w narodzie i uświadomienia konieczności czynnej pomocy dla państwa w walce z wrogiem”; *ibidem*, s. 376.

⁸³ Biuro Propagandy Zagranicznej powstało w szczególnej sytuacji polityczno-militarnej, w jakiej znalazła się Rzeczpospolita w sierpniu 1920 r. Jednostkę tę utworzono 25 sierpnia tegoż roku, ale nie uchwałą rządu jak w/w biura, a rozporządzeniem Rady Obrony Państwa, jako organ przy Prezydium Rady Ministrów. Głównym zadaniem tego biura miało być „pozyskanie poparcia zagranicą akcji pokojowej Rządu Polskiego” (jego działalność przewidywano na okres sześciu miesięcy, ale uległo likwidacji dopiero w połowie 1921 r.); *ibidem*.

⁸⁴ Obsługę urzędniczą Rady Obrony Państwa prowadziła kancelaria Prezydium Rady Ministrów. Rada Obrony Państwa była zupełnie nowym organem i sytuowała się (ze względu na swój skład personalny) pomiędzy rządem a parlamentem – w pewnym zakresie posiadając uprawnienia obydwóch tych instytucji, a przede wszystkim uprawnienie ustawodawcze w postaci możliwości wydawania zarządzeń i rozporządzeń, i to z klauzulą natychmiastowej wykonalności, z tym że wymagały one uchwały Sejmu i „winny być następnie na najbliższym posiedzeniu Sejmu składane za pośrednictwem Prezydenta Ministrów Sejmowi do zatwierdzenia”; *ibidem*.

⁸⁵ W 1919 r. istniał stosunkowo krótko Departament Litewsko-Białoruski, określane także departamentem dla spraw polskich ziem wschodnich, który jednak już w następnym roku nie figurował w wykazie budżetowym Prezydium Rady Ministrów; *ibidem*, s. 377.

10. Główny Urząd Statystyczny (został odłączony od PRM mocą ustawy z 1.06.1923 r.)
i 11. Państwowy Urząd do Spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (odłączony od PRM mocą ustawy z 4.11.1920 r.).

W dniu 20.12.1920 r. na posiedzeniu rządu przyjęto nową strukturę organizacyjną PRM; zastąpiono wówczas sekcje departamentami, wprowadzając: Departament Prezydialny (w miejsce Sekcji Administracyjnej) i Legislacyjny oraz trzy wydziały: Polityczno-Prasowy, Wydział dla Specjalnych Zleceń oraz Wydział Organizacyjny⁸⁶.

Należy dodać, że ta struktura ustrojowa PRM została ustalona na podstawie rozporządzenia rządu z 20.10.1920 r. „w sprawie organizacji i zasad urzędowania ministerstw” (i odtąd ministerstwa miały dzielić się na departamenty i wydziały). Ustrój PRM, przyjęty na posiedzeniu rządu 20.12.1920 r., został powtórnie zatwierdzony w rozporządzeniu Rady Ministrów (18.03.1921 r.) i wówczas wprowadzono w życie oficjalny (po raz pierwszy) statut PRM (niewielkie zmiany dotyczyły Departamentu Prezydialnego i zniesiono Wydział dla Specjalnych Zleceń)⁸⁷.

Zmiany nastąpiły także w okresie działalności rządu Antoniego Ponikowskiego, kiedy to drogą uchwały rządu (3.11.1921 r.) utworzono w PRM trzy departamenty: Polityczny, Prezydialny i Legislacyjny⁸⁸.

W dniu 19.08.1922 r. została wprowadzona kolejna nowa struktura Prezydium Rady Ministrów, w której wydzielono cztery wydziały: Administracyjny, Finansowo-Gospodarczy, Personalno-Organizacyjny, Polityczno-Prasowy i kancelarię. Spośród departamentów zachowano jedynie Departament Legislacyjny, z podziałem na dwa referaty: Kodyfikacyjny i Wnioseków Prawodawczych⁸⁹. Pozostał sekretariat Komitetu Politycznego i Referat Orderowy⁹⁰.

⁸⁶ Dowodem znaczenia Departamentu Legislacyjnego może być fakt, iż w 1923 r. to ten departament przedkładał „w porozumieniu z Ministerstwem Sprawiedliwości i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych [...] Radzie ministrów odpowiednie wnioski o poddanie Głównego Urzędu Statystycznego pod władzę MSW (jako departament tego resortu); *ibidem*, s. 378.

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ Miesiąc wcześniej (6.10.1921 r.) powołano Komitet Polityczny Ministrów (na czele z premierem), co wiązało się z utworzeniem nowej jednostki organizacyjnej w PRM (lecz jej działalność uwidoczniła się dopiero w 1922 r.). Komitet ten utworzono uchwałą rządową w dniu 6 października 1921 r., a jego zadaniem miało być „opracowanie wytycznych polityki zagranicznej i wewnętrznej”; *ibidem*. Zob. *O Niepodległą i granice. Protokoły Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów 1921–1926*, Warszawa – Pułtusk 2004, s. 7, 14 i in.

⁸⁹ W dniu 29 lipca 1920 r. rozporządzeniem premiera utworzono Komisję do Spraw Oszczędności Państwowych, co było wynikiem rezolucji sejmowej z 16 lipca tegoż roku, która wzywała rząd do wprowadzenia w całej administracji państwa możliwie największych oszczędności; wiązało się to niewątpliwie z gwałtownymi wydatkami wojennymi, w wyniku narastającego lawinowo zagrożenia ze strony nacierającej w kierunku Warszawy Armii Czerwonej. W rezolucji sejmowej polecono wstrzymanie wszystkich wydatków, które nie wiązały się z obroną Rzeczypospolitej, natomiast do zakresu powołanej Komisji należały: redukcja stanowisk urzędniczych, opracowanie metod uproszczenia administracji państwowej i zwiększenie sprawności działania wszystkich urzędów; *ibidem*.

⁹⁰ Referat orderowy PRM zajmował się sprawami odznaczeń, w oparciu o ustawę z 4 lutego 1921 r. o ustanowieniu orderu „Orła Białego”, orderu „Odrodzenia Polski” i in., a jego sekre-

W dniu 28.09.1922 r. uchwałą rządową zniesiono podział PRM na departamenty i wprowadzono podział na pięć wydziałów, tj.: Administracyjny⁹¹, Personalno-Organizacyjny⁹², Polityczno-Prasowy⁹³, Finansowo-Gospodarczy⁹⁴ oraz nowy (wobec stanu z 19.08.1922 r.) – Wydział Organizacyjno-Prawny⁹⁵. Pozostawiono kancelarię (która

tariat gromadził akta dotyczące spraw orderowych i odznaczeń oraz zajmował się sprawami kapituł orderowych; *ibidem*, s. 379.

- ⁹¹ Wydział Administracyjny składał się: z sekretariatu Rady Ministrów, z sekretariatu Komitetu Politycznego, referatu gdańskiego, referatu sejmowego, referatu orderowego i referatu ogólnego. Wydział ten załatwiał sprawy związane z posiedzeniami rządu i Komitetu Politycznego, sprawy etykiety, interpelacji, rezolucji, uchwał sejmowych, bieżące sprawy polityczne, ekonomiczne i społeczne oraz sprawy Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów, a także wszystkie sprawy nie należące do innych wydziałów; Protokoły Posiedzeń Prezydium Rady Ministrów, mf. 20048. p. 476; AAN, PRM, Rkt. 21, t., p. 31.
- ⁹² Wydział Personalny załatwiał sprawy: organizacyjne, etatów personalnych władz i urzędów, sprawy dotyczące uposażenia i stosunków służbowych funkcjonariuszy państwowych, a także podnoszenia kwalifikacji personelu urzędniczego i sprawności jego pracy, wszelkie sprawy poruczone temu wydziałowi przez Prezydium Rady Ministrów i wszystkie sprawy personalne urzędników tegoż Prezydium, tudzież urzędów i zakładów jemu podległych; *ibidem*.
- ⁹³ Wydział Polityczno-Prasowy obsługiwał sprawy związane z działalnością prasy i był łącznikiem między rządem a prasą i opinią publiczną; spełniał funkcje informacyjne, prowadził archiwum i codzienny przegląd pism krajowych, pełnił ponadto nadzór polityczny nad agencjami telegraficznymi i wydawnictwem Monitora Polskiego; *ibidem*.
- ⁹⁴ Wydział Finansowo-Gospodarczy załatwiał sprawy budżetowe, rachunkowe, kasowe i gospodarcze oraz w ogóle sprawy finansowe PRM i urzędów oraz zakładów podlegających Prezydium. Na początku lat dwudziestych postulowano poszerzenie kompetencji tego wydziału o ustalanie wspólnie z Ministerstwem Skarbu etatów personalnych wszystkich władz i urzędów przed wniesieniem ich do zatwierdzenia Radzie Ministrów i do budżetu. Ponadto postulowano, aby wydział sprawował naczelną inspekcję i kontrolę sprawności działania wszystkich organów administracji państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem „wykorzystania personelu i manipulacji biurowej”. Do tego wydziału należeć miało także sprawdzanie skarg na urzędy i urzędników, dochodzących do wiadomości Prezydium albo bezpośrednio, albo drogą interpelacji sejmowych czy też poprzez doniesienia prasowe, a także ewidencja orzecznictwa i postępowania dyscyplinarnego. Dodatkowo; ewidencja i kontrola osobowego ruchu służbowego i kwalifikacji urzędników w urzędach centralnych oraz na stanowiskach kierowniczych pierwszej i drugiej instancji (co ostatecznie prowadziła Sekcja Administracyjna), również wydawanie corocznie ogólnego spisu urzędów i urzędników Rzeczypospolitej. W wypadku poszerzenia tych kompetencji postulowano zmianę nazwy wydziału na „Wydział Organizacyjno-Inspekcyjny”, który składać się miał z następujących referatów: I. Ustrój władz i urzędów (a. wnioski organizacyjne ze strony ministerstw, b. projekty reorganizacji *ex preasidio*, c. ustalanie etatów władz i urzędów), II. Organizacja służby państwowej (a. opracowywanie „normaliów urzędniczych”, tj. przepisów służby publicznej, b. interpretacja i uzgadnianie różnic międzyministerialnych w sprawach powyższych, c. nadzór nad orzecznictwem dyscyplinarnym), III. Inspekcja Administracji Państwowej (a. wizytacja inspekcyjna władz i urzędów, b. sprawdzanie skarg na urzędy i urzędników, c. ewidencja ruchu skarbowego, kontrola kwalifikacji i kariery służbowej urzędników, przestrzeganie etatów i wymiaru uposażenia, d. wydawnictwo spisu urzędów i urzędników RP – schematyzm), IV. Manipulacja (a. kontrola ewidencyjna, b. registratura wydziałowa, c. kancelaria wydziałowa). Projekt ten nigdy nie został zrealizowany; *ibidem*.
- ⁹⁵ Wydział Organizacyjno-Prawny przygotowywał projekty ustaw normujących ustrój państwa, organizację władz naczelnych i wzajemny stosunek władz państwowych oraz wszelkie wnioski ustawodawcze, co do których inicjatywę ustawodawczą podejmowało Prezydium Rady Ministrów; rozpatrywał i uzgadniał wnioski ustawodawcze oraz projekty rozporządzeń przedstawiane Radzie Ministrów przez ministrów i inne władze naczelne; ustalał ostateczną redakcję (po uchwaleniu przez rząd) wniosków prawodawczych, projektów dekretów głowy

prowadziła sprawy wszystkich wydziałów PRM oraz kancelarii orderowej, a także biuro podawcze i archiwum). Zmiany te wprowadził premier Julian Nowak⁹⁶. Należy podkreślić, że wprowadzona wówczas struktura PRM, z niewielkimi zmianami zatwierdzona rozporządzeniem Rady Ministrów (13.03.1925 r.; M.P. nr 62), utrzymała się w stanie niezmienionym do 28.08.1926 r.⁹⁷; tego dnia opublikowano rozporządzenie rządu, którym anulowano statut Prezydium Rady Ministrów z 13.03.1925 r., wprowadzając w nowym statucie jednostki organizacyjne w PRM, tj. Gabinet Prezesa Rady Ministrów i Biuro Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowym uzupełnieniem nowego statutu było rozporządzenie rządu (z 23.03.1927 r.), którym utworzono Biuro Prawne⁹⁸.

państwa (do 1922 r. Naczelnika Państwa) oraz rozporządzeń Rady Ministrów; wydawał opinię prawną o wszystkich wnioskach powstających w Prezydium, przygotowywał opinie w sprawie sporów kompetencyjnych między władzami państwowymi; przygotowywał także projekty systematyzacji ustaw, wnioski o poprawienie tekstów ustaw i włączenie tekstów nowych do dotychczasowych ustaw; prowadził prace przygotowawcze do ułożenia systematycznego zbioru praw, obowiązujących na obszarze Rzeczypospolitej, z wyłączeniem spraw należących do zakresu działania komisji kodyfikacyjnej; zarządzał biblioteką PRM i załatwiał wszelkie sprawy dotyczące ogłaszania ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń rządowych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim. Wydział ten opracowywał z własnej inicjatywy cały kompleks ustaw i rozporządzeń normujących organizację stanu urzędniczego. To w tym wydziale przygotowano kompleks ustaw i rozporządzeń normujących organizację stanu urzędniczego, tj. projekt ustawy służbowej oraz szereg ustaw o uposażeniu urzędników wszystkich szczebli i rozporządzenia wykonawcze do tych ustaw. W sprawach zastosowania i wykonywania tych ustaw wydział ten był źródłem interpretacji przepisów dla wszystkich ministerstw i urzędów. O współpracy parlamentu i rządu w zakresie „biegu prac ustawodawczych” i znaczenia w tych relacjach Prezydium Rady Ministrów dużo mówi pismo Ministra Zdrowia (z 30 czerwca 1920 r.) skierowane do Marszałka Sejmu Ustawodawczego, iż „ustawa o zdrojowiskach i uzdrowiskach opracowana przez Ministerstwo przesłana została do Prezydium Rady Ministrów”, co wyraźnie ukazuje znaczenie tego organu również w zakresie prac projektodawczych; *ibidem*, t. 8, p. 2; syg. 21941/ 598.

⁹⁶ *Ibidem*, t. 8, p. 7, zał. 20.

⁹⁷ *Ibidem*, zał. 21; statut z 1925 r. to drugi oficjalny statut PRM, którym ulepszono organizację Prezydium. W dniu 16 czerwca 1926 r. rząd uchwalił zasadniczą reorganizację PRM, co miało przynieść pewne oszczędności; ówczesny deficyt w styczniu 1926 r. sięgał 220 mln złotych i miał być wyrównany poprzez reformę administracji państwowej i „podniesienie dochodowości przedsiębiorstw państwowych”. W tej sytuacji w PRM utworzono specjalny referat do „udoskonalenia administracji”, a następnie Komisję Usprawnienia Administracji Publicznej przy premierze; *ibidem*, p. 7; R. Hausner, *Poczynania organizacyjno-oszczędnościowe...*, s. 156.

⁹⁸ *Ibidem*, zał. 22. W Statucie Organizacyjnym Prezydium Rady Ministrów dokonano (w dniu 28 sierpnia 1926 r. w drodze rozporządzenia rządu) następujących zmian: dotychczasowe Biuro Prezydium Rady Ministrów miało się odtąd nazywać – Biuro Prawne Prezesa Rady Ministrów i „opracowywać projekty ustaw i rozporządzeń, zlecone mu przez Radę Ministrów, na zlecenie zaś Prezydium Rady Ministrów opracowywać projekty ustaw i rozporządzeń należących do zakresu działania poszczególnych ministrów; rozpatrywać projekty ustaw i rozporządzeń przedkładane Radzie Ministrów, opiniować te projekty pod względem prawnym, przy ich rozpatrywaniu, które nie były przedmiotem opinii Rady Prawniczej”. Biuro Prawne premiera miało zwoływać „konsultacje prawne, odbywane przy współudziale zainteresowanych ministerstw; uzgadniać projekty wedle zleceń Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów; ustalać redakcję zmian uchwalonych przez Radę Ministrów w złożonych jej projektach ustaw i rozporządzeń; wydawać opinie prawne w sprawach zleconych przez Prezesa Rady Ministrów; ułatwiać czynności poprzedzające zarządzenie ogłoszenia w Dzienniku Ustaw

Należy podkreślić, że struktura Prezydium w latach 1926–1930 znacznie różniła się od struktury resortów, ponieważ wobec PRM nie miało zastosowania rozporządzenie z 25 sierpnia 1926 r. w sprawie zasad organizacji i urzędowania ministerstw (które uchyliło rozporządzenie z 20 października 1920 r.) o podziale resortów na departamenty, a te na wydziały. Zmiany wprowadzone w strukturze PRM w sierpniu 1926 r. miały na celu zwiększenie łączności pomiędzy premierem a poszczególnymi resortami i wzmocnienie jego inicjatywy w dziedzinie ogólnej polityki rządu jako całości. Z tych powodów w PRM wprowadzono (w miejsce dotychczasowych pięciu wydziałów) podział zaledwie na dwie jednostki: Gabinet Prezesa Rady Ministrów (jego zadaniem miało być utrzymywanie łączności z poszczególnymi ministerstwami i przedstawianie premierowi spraw, które miały być wprowadzane przez niego pod obrady rządu) oraz Biuro Prezesa Rady Ministrów (obejmujące aparat wykonawczy tego urzędu)⁹⁹.

Podkreślenia wymaga fakt, że zintensyfikowanie inicjatyw ustawodawczych Rady Ministrów wzmogło prace komórki prawnej PRM, która od początku Drugiej Rzeczypospolitej – czy to pod nazwą Departamentu Legislacyjnego, później Wydziału Prawnego, następnie Departamentu Radców Prawnych przy Prezesie Rady Ministrów, a następnie Biura Prawnego – funkcjonowała głównie dla przedkładania rządowi lub premierowi opinii prawnych odnośnie do projektów ustawodawczych, ponieważ jednym z najważniejszych zadań Rady Ministrów było uchwalanie wniosków ustawodawczych (składanych w Sejmie w imieniu rządu), a także uchwalanie rozporządzeń wydawanych w celu zarówno wykonywania, jak i „rozwnięcia” ustaw. Sprawy te musiały wchodzić pod obrady już po ich właściwym opracowaniu i po porozumieniu się zainteresowanych czynników – stąd konieczny był organ biurowo-urzędniczy, którego zadaniem było rozpatrywanie projektów z punktu widzenia techniki prawniczej i kodyfikacyjnej. Rolę takiego organu pełniła Sekcja Legislacyjna PRM, której szef był z urzędu koreferentem wszystkich wniosków i projektów ustawodawczych, przedstawianych na posiedzeniach rządu przez poszczególne ministerstwa i urzędy. Do zadań tejże sekcji należało: a. ogłaszanie ustaw, rozporządzeń i aktów rządowych w Dzienniku Ustaw i Monitorze Polskim; b. kodyfikacja ustaw i rozporządzeń oraz ogłaszanie wydawnictw kodeksowych, instrukcyj-

Rzeczypospolitej Polskiej ustaw, rozporządzeń i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów i rozporządzeń Rady Ministrów oraz ułatwić sprawne ogłoszenie rozporządzeń, zarządzeń i obwieszczeń władz naczelnych w Monitorze Polskim; prowadzić wykazy wniosków ustawodawczych”. Ponadto przy Radzie Ministrów miał być „czynny bezpośredni rzecznik Najwyższej Komisji Dyscyplinarnej”. Powyższe ustalenia weszły w życie od 1 kwietnia 1927 r., AAN, PRM, mf. 20076, t. 36, p. 617.

⁹⁹ Gabinet premiera otrzymał jako jedno z pierwszych zleceń zbadanie nowych zjawisk gospodarczych w Polsce, co zaowocowało jesienią 1926 r. powołaniem komisji opiniotwórczych przy Prezesie Komitetu Ekonomicznego oraz utworzeniem Komisji Ankietowej do badania kosztów produkcji i wymiany; *Materiały odnoszące się do działalności Rządu*, Warszawa 1928.

nych i skorowidzowych; c. ewidencja przebiegu prac ustawodawczych w Sejmie; d. ewidencja prawodawstwa zagranicznego wraz z prowadzeniem biblioteki powyższych źródeł i wydawnictw. Prezydium rządu określano jako organ urzędniczo-biurowy, za którego pomocą premier pełnił swoją funkcję i realizował swoje zadania. Stąd organizacja biura Prezydium musiała zostać dostosowana do charakteru urzędu premiera jako: 1) przedstawiciela rządu wewnątrz i na zewnątrz państwa; 2) Przewodniczącego Rady Ministrów i 3) najwyższego zwierzchnika wszystkich urzędów. Dla ułatwienia premierowi wykonywania jego czynności reprezentacyjnych takich jak: udzielanie posłuchań i przyjmowanie petycji, memoriałów i raportów, zarówno w stolicy, jak i w podróżach, utrzymywanie łączności z parlamentem czy spełnienie wymagań etykiety urzędowej – służył sekretariat. Składał się z dwóch urzędników, pełniących na przemian stałe dyżury w miejscu pobytu premiera i mających do pomocy odpowiednią liczbę urzędników niższej rangi¹⁰⁰.

6. Tryb działania Rady Ministrów

Na funkcjonowanie poszczególnych gabinetów w odrodzonej Rzeczypospolitej odcisnęła piętno (zwłaszcza do 1926 r.) zdecydowana przewaga parlamentu nad rządem. Należy pamiętać, że w Polsce wprowadzono – wzorowany na francuskich strukturach ustrojowych – parlamentarny system odpowiedzialności rządu przed Sejmem. A więc nie był to parlamentaryzm określonej równowagi (dość powszechny dla europejskich monarchii XIX wieku), lecz system republikański, który już w założeniach cechowała przewaga parlamentu w jego stosunkach z rządem i wyraźnie zmierzający do sprowadzenia pozycji głowy państwa niemal wyłącznie do funkcji reprezentacyjno-ceremonialnych. Był to wyraźnie zracjonalizowany system parlamentarny, ponieważ duża przewaga parlamentu nad rządem została dokładnie określona w konstytucji marcowej (wcześniej jeszcze w małej konstytucji), która w art. 58 stanowiła, że „Rada Ministrów

¹⁰⁰ W momentach wyjątkowych, np. w wypadku nocnych i świątecznych dyżurów, personel sekretariatu bywał powiększany o urzędników delegowanych z innych wydziałów. W celu umożliwienia premierowi wykonywania obowiązków przewodniczącego Rady Ministrów podsekretarz stanu lub szefowie sekcji czy naczelnicy wydziałów referowali premierowi – przed posiedzeniem gabinetu – treść spraw przygotowanych do rozpoznania na posiedzeniu Rady i uzyskiwali od szefa rządu zgodę na wniesienie ich pod obrady. Dotyczyło to także projektowanych konkluzji i wniosków. Natomiast na posiedzeniu referowali i udzielali objaśnień w sprawach należących do ich kompetencji. Niezależnie od tego obsługę rządu (*service du conseil*) pełnili dwaj urzędnicy sekretariatu Rady Ministrów, którzy układali według otrzymanych wskazówek projekt porządku dziennego i rozsyłali członkom rządu zaproszenia, wnioski i referaty w sprawach umieszczonych na porządku dziennym, prowadząc ewidencję tych referatów, a także protokoły uchwał Rady, czuwając nad właściwym skierowaniem ich do wykonania oraz komunikując władzom odpisy i wyciągi z protokołów; *ibidem*; AAN, PRM, Rkt. 21, t. 1, p. 31, 54.

i każdy z ministrów osobno ustępują na żądanie Sejmu”, natomiast prerogatywy prezydenta zostały konstytucyjnie ograniczone m.in. poprzez podporządkowanie wszystkich funkcjonariuszy wojskowych i cywilnych (również tych mianowanych przez prezydenta) właściwym ministrom, odpowiadającym przed Sejmem za ich działalność, a także przez wyłączenie głowy państwa z uczestniczenia w posiedzeniach rządu. Wszystko to praktycznie eliminowało prezydenta z procesu sprawowania władzy. Zgodnie z regułami systemu parlamentarnego prezydent nie odpowiadał za te czynności urzędowe, które dla swej ważności wymagały kontrasygnaty „Prezesa Rady Ministrów i właściwego Ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą za nią odpowiedzialność”, zarówno polityczną, jak i sędowo-konstytucyjną (przed Trybunałem Stanu). Zresztą odpowiedzialność konstytucyjną ponosił również sam prezydent. Parlament miał jeszcze dodatkową przewagę nad rządem również w tym, że konstytucja marcowa nie dawała głowie państwa prawa *veta* zawieszającego przeciwko ustawom, praktycznie uniemożliwiając tym samym rozwiązanie parlamentu przez prezydenta¹⁰¹.

Polską specyfiką była wyjątkowa pozycja Naczelnika Państwa, tak w narodzie, jak i w bardzo oddanej Piłsudskiemu armii, który wykorzystując to, wyraźnie nie czuł się podporządkowany Sejmowi i podejmował zupełnie niezależne decyzje, szczególnie w sprawach wojskowych, ale również w zakresie spraw zagranicznych¹⁰².

Okres przed 1926 r., tj. przed wprowadzeniem noweli konstytucyjnej, zwanej „nowelą sierpniową”, określano – pod względem praktyki ustrojowej – „absolutyzmem parlamentarnym”, co dość dobrze oddaje przewagę Sejmu nad rządem. Przewaga ta, a właściwie dominacja Sejmu przyczyniła się do braku efektywnego i samodzielnego działania rządu, który przy tym nie miał nawet zaufania parlamentu. Wynikało to przede wszystkim z rozbitcia politycznego, jakie zapanowało w Polsce po odzyskaniu niepodległości, odzwierciedlonego w politycznym podziale najpierw w Sejmie Ustawodawczym, a później w Sejmie wyłonionym w wyborach 1922 roku. Nasilające się symptomy tego rozbitcia najlepiej oddaje zestawienie liczby ugrupowań, czyli klubów poselskich tegoż Sejmu. Zaraz po wyborach było ich 16, a pod koniec kadencji, w 1926 r. – 20. W poszczególnych stronnictwach permanentnie dochodziło do licznych przegrupowań lub rozłamów. Jednocześnie wyraźnie brakowało odpowiedniej dyscypliny przy zajmowaniu stanowiska przez ugrupowania, w których kluby poselskie grały przesadnie dominującą i samodzielną rolę. Dominowała atmosfera głębokich rozbieżności w kwestiach aktualnej polityki rządu. Nie tworzyło to podstaw dla trwałych koalicji parlamentarnych, które były bardzo niestabilne, powodując słabość kolejnych gabinetów, bez wyraźnego,

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 24, 54; M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 215-218.

¹⁰² J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 118

długofalowego programu, niemogących oprzeć się na trwałej większości parlamentarnej. Wiecznie skłócony Sejm po prostu nie był w stanie takowej wyłonić. Praktycznie nie istniał stały i wyraźny podział na partie rządzące i pozostające w opozycji. Niewątpliwie również rozdrobnienie partyjne, pogłębione brakiem wewnętrznej spójności, stanowiło główną przyczynę nietrwałości kolejnych gabinetów. W latach 1919–1926 przeciętny okres istnienia rządu wynosił ok. 7 miesięcy. Nie była to jednak polska specyfika; we Francji i Niemczech sytuacja wyglądała podobnie, co stanowiło przejaw kryzysu systemu parlamentarnego¹⁰³.

Na przyczyny tego stanu rzeczy składały się głębokie podziały zarówno narodowe, jak i społeczne. Nie bez znaczenia było także duże zróżnicowanie uczestnictwa polskich polityków w życiu politycznym państw zaborczych, jak również system wyborów proporcjonalnych, wprowadzony zgodnie z ordynacją wyborczą z 1918 r. do Sejmu Ustawodawczego, utrzymany następnie w konstytucji marcowej, który był wyraźnie obciążony wewnętrznymi sprzecznościami. Przejawiało się to głównie w umożliwianiu wszelkim mniejszościom posiadania reprezentacji w parlamencie, ale tym samym system ten sprzyjał wielopartyjności, co utrudniało tworzenie trwałych, większościowych koalicji parlamentarnych. Wprowadzony w konstytucji marcowej model rządów najlepiej odpowiadał interesom stronnictw sejmowych, ponieważ w sytuacji znacznego rozbitcia politycznego słabość władzy wykonawczej umożliwiała im znaczny wpływ na kierunek polityki polskiego państwa¹⁰⁴.

6.1. Gabinety pozaparlamentarne

Szkodliwą dla państwa sytuację nietrwałości kolejnych gabinetów próbowano usunąć poprzez powoływanie rządów pozaparlamentarnych, które z natury rzeczy utrzymywały dość słabe kontakty z poszczególnymi partiami. Przypominały rządy fachowców, a nie polityków i posiadały wyraźnie tymczasowy charakter, tzn. z założenia miały istnieć do czasu wyłonienia przez parlament – w wyniku uzgodnienia między partiami – trwałego rządu. Dość szybko stały się jednak zjawiskiem stałym, pomimo tego że zarówno premier, jak i ministrowie nie należeli do partii stanowiących parlamentarną większość, która zresztą rzadko istniała. Gabinety pozaparlamentarne, najczęściej składające się z polityków spoza kręgu poszczególnych partii, były popierane przez przejściową koalicję jedynie czasowo i właściwie tworzone w momencie ustalania kandydata

¹⁰³ A. Garlicki, *Józef Piłsudski...*, s. 201 i in.; A. Ajnenkiel, [w:] *Historia państwa i prawa Polski w 1918–1939*, cz. I pod red. F. Ryszki, Warszawa 1962, s. 44.

¹⁰⁴ Por. W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937, s. 62-63; A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976, s. 391; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 120.

na premiera. W takiej tymczasowej konstelacji stronnictwa sejmowe niezbyt chętnie brały odpowiedzialność za dany gabinet. Nie należały do rzadkości sytuacje, że rząd popierany był przez różne większości w zależności od konkretnej sprawy, jaką do akceptacji przedstawiał, co automatycznie zmuszało gabinet do lawirowania pomiędzy żądaniami partii i czasami dokonywania znacznych ustępstw na ich rzecz. Przedmiotem programu gabinetów pozaparlamentarnych były najczęściej jedynie sprawy konieczne do załatwienia, ponieważ wystąpienie z programem zagadnień fundamentalnych narażało rząd na konflikt ze stronnictwami, stąd też przeważnie rezygnowano z prób utworzenia większości parlamentarnej, jak również kierowania pracami legislacyjnymi. Często premierzy unikali zajęcia stanowiska w sprawach wzbudzających znaczne kontrowersje. Tym samym o zasadniczych zagadnieniach dla przyszłości Rzeczypospolitej przesądzała przypadkowa większość parlamentarna (choć zdarzało się, że ich rozpatrzenie odracono bez końca). Bezprogramowość gabinetów pozaparlamentarnych najczęściej wynikała z konkretnych okoliczności, ale także z przyjętego założenia systemu parlamentarnego, iż określanie podstawowej linii polityki państwa jest domeną parlamentu, a rzeczą rządu jest jedynie jej zrealizowanie. Zresztą Sejm wykazywał dużą skłonność do przekształcania Rady Ministrów jedynie w swoją komisję wykonawczą. Niewątpliwie wynikało to z faktu, iż w polskiej tradycji parlamentarnej była głęboko zakorzeniona skłonność Sejmu do szczególnie ostrego ingerowania w działalność władzy wykonawczej, niemal do rządu, czego na taką skalę nie wykazywały parlamenty innych państw europejskich¹⁰⁵.

6.2. Pozycja Rady Ministrów pod rządami konstytucji marcowej

W konstytucji z 1921 r. nie zawarto postanowień w sprawie udziału Sejmu w powoływaniu rządu, lecz na żądanie parlamentu minister czy cały gabinet musiał ustępować. Tym samym powoływanie rządu traktowano jako proces pozakonstytucyjny, wyraźnie polityczny, w wyniku którego prezydent mianował premiera i na jego wniosek poszczególnych ministrów. Musiał się przy tym liczyć z układem politycznym w parlamencie, tzn. przestrzegać obowiązku akceptacji większości sejmowej dla danego gabinetu i jego programu. Brak trwałych koalicji parlamentarnych, niewątpliwie jako rezul-

¹⁰⁵ Należy podkreślić, że przy dużych trudnościach stworzenia rządu większościowego zarówno prawica, jak i partie centrowe wykazywały wyjątkowo solidarną postawę przy niedopuszczeniu lewicy parlamentarnej do władzy, tym samym niejako skazując ją na stałą opozycję, lecz nie bez znaczenia w tym trwałym niewątpliwie trendzie odgrywał stosunek całego społeczeństwa do lewicowych ugrupowań, szczególnie komunistów, postrzeganych jako zwykła agentura Moskwy. Stąd autor nie podziela opinii lansowanych głównie w okresie PRL, iż „było to skrzywieniem wzorca rządów parlamentarnych”. J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 122; Zob. też K. Grzybowski, *O rządach parlamentarnych w Polsce w latach 1919–1926*, CPH 1970, z. 1, s. 231; Por. M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 74.

tat partyjnego rozdrobnienia, ułatwiały prezydentowi własny wybór kandydata i kształtowanie sejmowej większości zdolnej do poparcia kolejnego rządu. Jednak zarówno prezydent Wojciechowski, jak i Mościcki (do śmierci Piłsudskiego) przeważnie nie wpływali osobiście na odpowiedni dobór kandydatów na poszczególne stanowiska ministrów i formowanie rządu. Obydwaj ulegali wpływowi marszałka, którego głos był tutaj decydujący¹⁰⁶.

Powołanie nowego gabinetu nie wymagało oficjalnej akceptacji Sejmu w postaci udzielenia *votum* zaufania. Jednak zarówno przed rokiem 1921, tj. przed wejściem w życie konstytucji marcowej, jak i po niej pojawiały się czasami tendencje idące w tym kierunku, a wzorowane na „parlamentaryzmie pozytywnym” innych państw. Konstytucja marcowa w art. 58 regulowała instytucję *votum* nieufności, tj. sposób pociągania rządu i ministrów do politycznej odpowiedzialności przed Sejmem, przewidując wyraźnie ustąpienie gabinetu lub poszczególnych ministrów na żądanie większości (zwykłej) Sejmu. Tym samym ograniczała się do nadania zwyczajowemu postępowaniu charakteru konstytucyjnej regulacji, nie zapewniając jednak stabilizacji dla rządu przy pomocy jakiegokolwiek utrudnienia w procesie wywoływania przez parlament kryzysu gabinetowego, już choćby poprzez wymaganie absolutnej większości w głosowaniu nad *votum* nieufności. Choć z drugiej strony specyficzną cechą systemu rządów w Polsce było częste odwoływanie rządu w wyniku zmienionego stosunku politycznego stronnictwa, które ten gabinet desygnowało, i tym samym wprowadzenie ścisłej procedury parlamentarnej być może niewiele by zmieniło w ówczesnej, polskiej rzeczywistości politycznej¹⁰⁷.

Relacje pomiędzy rządem a parlamentem, łudzaco przypominające parlamentaryzm III Republiki Francuskiej, przejawiały się również w systemie kontroli komisji sejmowych nad działalnością rządu oraz w ich ingerencji w pracę administracji podlegającej rządowi, a także w poselskich interpelacjach (nieprowadzących jednak – jak w przypadku Francji – do przedstawiania na forum sejmowym krytycznej oceny polityki rządu). Kontrolę finansową natomiast nad administracją podlegającą rządowi sprawowała Najwyższa Izba Kontroli, na czele z mianowanym przez prezydenta prezesem (w randze ministra, odpowiedzialnym za swoją działalność przed Sejmem)¹⁰⁸.

Pomimo przewagi parlamentu nad rządem otrzymał on prawo wydawania aktów z mocą ustawy. W 1924 r. Sejm, uchwalając ustawę o naprawie Skarbu Państwa, upoważnił prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Faktycznie korzystały z tego poszczególne rządy. I tak gabinet W. Grabskiego w formie aktu głowy państwa

¹⁰⁶ Zob. R. Kraczkowski, *op. cit.*, s. 44.

¹⁰⁷ Por. J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 123.

¹⁰⁸ Por. L. Kurowski, *Kontrola państwa a nowoczesne konstytucje europejskie*, Warszawa 1934, s. 4 i in.

przeforsował aż 124 rozporządzenia. Po wejściu w życie konstytucji marcowej nastąpił kryzys systemu parlamentarnego, który zachwiał jednak (w praktyce) podziałem kompetencji pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Pewnym *novum* wobec ustaw konstytucyjnych sprzed I wojny światowej było umieszczenie w konstytucji marcowej Rady Ministrów jako samodzielnego i zasadniczego elementu władzy wykonawczej, lecz bez bliższego określania jej struktury i dokładnego zakresu kompetencji. Dokonać tego miała przewidywana w konstytucji ustawa, która jednak do końca Drugiej Rzeczypospolitej nie została uchwalona i podstawą regulującą funkcjonowanie wszystkich gabinetów był dekret Rady Regencyjnej z 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji naczelnych władz Królestwa Polskiego. Pewne sprawy regulowały regulaminy pracy rządu. Konstytucyjnym kierownikiem tych prac był premier, lecz nie miał on władzy kanclerskiej i Rada Ministrów ustalała główny kierunek polityki rządu. Czasami w posiedzeniach gabinetu uczestniczył prezydent, stojący konstytucyjnie poza rządem. Premier nie musiał sprawować jednocześnie funkcji ministra (jak np. we Francji czy w innych krajach), lecz najczęściej ją pełnił. Formalnie był *primus inter pares*, ale to na jego wniosek prezydent mianował członków gabinetu i on składał podpis kontrasygnaty na rządowych aktach prezydenta. Posiadał w praktyce uprawnienia ministra, ale wówczas nie wydawał jeszcze rozporządzeń wykonawczych do ustaw. Jednak to premier miał ustawowo powierzone wykonywanie pewnych ustaw, jak np. o państwowej służbie cywilnej, czy o Najwyższym Trybunale Administracyjnym. Także szef rządu sprawował nadzór nad organami administracji (urzędy centralne), które nie podlegały ministrom, oraz wykonywał czynności nadzorcze nad całą administracją (to od jego zgody zależała nominacja wyższych urzędników). Reprezentował rząd w relacjach z obydwoma izbami parlamentu i prezydentem, miał również do pomocy Prezydium Rady Ministrów. Posiadany na mocy konstytucji zakres uprawnień świadczył o możliwościach działania szefa rządu, który mógł w sprzyjających okolicznościach kierować władzą wykonawczą, w sposób rzeczywiście zwierzchni wobec ministrów. Tym bardziej, że nie musiał jednocześnie pełnić określonej funkcji ministerialnej. Przykładem może być gabinet Władysława Grabskiego, który swoją osobowością dominował tak nad poszczególnymi ministrami, jak i całym rządem. Niewątpliwie duży wpływ na taką sytuację miał pozaparlamentarny charakter gabinetu i ograniczone naciski partii politycznych reprezentowanych w Sejmie¹⁰⁹.

Rząd działał samodzielnie na zewnątrz i wydawał rozporządzenia wykonawcze do ustaw bez pośrednictwa prezydenta, który również mógł wydawać swoje rozporządzenia na wniosek Rady Ministrów. Zgodnie z konstytucją marcową rząd został upoważnio-

¹⁰⁹ L. Kropkowski, *Gabinet Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 7 i in.

ny do korzystania z inicjatywy ustawodawczej i do przedkładania projektów budżetowych. Wynika stąd, że prezydent nawet formalnie nie stanowił szczytu władzy wykonawczej, jak w wielu innych państwach, gdzie decyzje gabinetu miały postać kontrasygnowanych aktów głowy państwa, lecz wyraźnie dzielił tę władzę z rządem. W skład gabinetu wchodził zarówno ministrowie kierujący określonymi resortami, jak i ministrowie bez teki w liczbie przekraczającej najczęściej dziesięciu członków rządu (liczbie ruchomej, zależnej od decyzji Sejmu, w wypadku ministrów resortowych, ponieważ ministerstwa powoływano drogą ustaw sejmowych, a nie jak w innych krajach przez władzę wykonawczą – najczęściej przez głowę państwa). Należy przypomnieć, że trzon podstawowych resortów utworzyła jeszcze Rada Regencyjna. Rząd pracował zarówno na posiedzeniach własnych, jak i jego organów węższych: komitetów czy przede wszystkim utworzonego jeszcze w 1919 r. Komitetu Ekonomicznego Ministrów, mającego prawo do samodzielnego podejmowania decyzji, ogłaszanych jako rozporządzenia ministrów. Należy podkreślić, że stojących na czele poszczególnych działów administracji państwowej ministrów, obowiązywała zasada zarówno indywidualnej, jak i solidarnej odpowiedzialności politycznej przed Sejmem, co wskazywało na wyraźne dążenie do zdominowania rządu i co było tym samym często poddawane ostrej krytyce przez poszczególnych premierów (szczególnie w przypadkach częstych, a nieuzasadnionych ingerencji komisji sejmowych czy pojedynczych posłów w pracę ministerstw)¹¹⁰.

Konstytucja marcowa z 1921 r. została uchwalona głosami prawicy i centrum (przeciwnej przy tym dominującej pozycji marszałka Piłsudskiego jako Naczelnika Państwa, który zresztą w pracach nad projektem konstytucji nie uczestniczył) w celu wzmocnienia władzy wykonawczej wobec parlamentu. Zmiana ta nałożyła pewne rygory na parlament w relacjach z rządem. Konstytucja dawała prezydentowi prawo do rozwiązania parlamentu, ale tylko jeden raz z tego samego powodu, natomiast Sejm został pozbawiony prawa samorozwiązania. Prezydent otrzymał prawo do wydawania – na wniosek rządu – rozporządzeń z mocą ustawy w wypadku „nagłej konieczności państwowej”, w sytuacji kiedy izby byłyby rozwiązane (ale z wyłączeniem konstytucji). Takie uprawnienia prezydent mógł również otrzymać od Sejmu na mocy ustawy o pełnomocnictwach w czasie i zakresie w tejże ustawie wyraźnie zakreślonych (za wyjątkiem zmiany konstytucji). Rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy musiały być przedkładane Sejmowi (pod sankcją utraty mocy obowiązywania) do zatwierdzenia, który mógł je również uchylić. Ważnym postanowieniem był również wymóg, aby wniosku o *votum* nieufności wobec danego gabinetu nie przegłosowywano na tym posiedzeniu, na którym go zgłoszono. Poza tym rząd zobowiązany został do składania Sejmowi projektu budżetu

¹¹⁰ *Ibidem*, s. 123-137; J. Stembrowicz, *op. cit.*, s. 126, 127, 128. Zob. H. Izdebski, *op. cit.*, s. 145.

nie później niż na pięć miesięcy przed rozpoczęciem roku budżetowego. Jeśli w tym czasie parlament nie uchwalił budżetu, ale jednocześnie go nie odrzucił, to prezydent ogłaszał budżet w ustaleniach projektu rządowego¹¹¹.

6.3. Zmiany ustrojowe po 1926 r.

Nowelizując konstytucję marcową w 1926 r., zmierzano do zrównoważenia władzy wykonawczej z ustawodawczą i zdyscyplinowania pracy legislatywy (sprawa terminów budżetowych). Wprowadzono również postanowienia o ograniczeniu tradycyjnej pozycji legislatywy i jej ustawodawczego monopolu poprzez wprowadzenie rozporządzeń z mocą ustawy. Tutaj drogę uTORowały specjalne pełnomocnictwa dla rządu W. Grabskiego. Ostatecznie o wszystkim decydowała praktyka rządowa, a nie postanowienia znowelizowanej konstytucji. Tę praktykę kształtował system autorytarnych rządów marszałka Piłsudskiego, piastującego dwukrotnie (w 1928 i 1930 r.) funkcję premiera, system sprzeczny z konstytucyjnym parlamentaryzmem¹¹². Choć należy przypomnieć, że taka ewolucja systemu parlamentarnego w kierunku arbitralnych rządów tzw. wodzowskiej osobowości „mocnego człowieka” miała miejsce również w innych krajach europejskich. Charakterystyczną rzeczą było powoływanie premiera i ministrów bez porozumienia z sejmowymi stronnictwami politycznymi, a jedynie w uzgodnieniu z marszałkiem Piłsudskim, faktycznym szefem rządu. Formalnie praktyka ta, powszechna po 1926 r., nie naruszała wprawdzie konstytucji, ale pozostawała jednak w sprzeczności z przyjętymi obyczajami parlamentarnymi. Pewnym symptomem rozpadu systemu parlamentarnego był utrwalający się zwyczaj nieliczenia się rządu z zasadą odpowiedzialności gabinetu i poszczególnych ministrów przed Sejmem, a nawet utrudnianie działalności parlamentu przez rząd i degradowanie ustawodawczej funkcji izb. Rozwiązanie

¹¹¹ W literaturze przedmiotu można dość często spotkać się z opinią, iż konstytucja marcowa, jako efekt kompromisu stronnictw sejmowych, nie zadowolili nikogo. W skrajnym przypadku twierdzono, że „silniej broniła jej lewica [tj. konstytucji marcowej – J. G.], to jednak bardziej krytykowana była przez prawicę”, M. Pietrzak, *op. cit.*, s. 74; *idem*, *Model ustroju politycznego w Konstytucji 17 marca 1921 roku* [w:] *Droga przez półwiecze. O Polsce lat 1918–1968*, Warszawa 1969, s. 113; *idem*, *Państwo prawne w Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, CPH 1987, z. 2, s. 103–134. Autor nie podziela tego raczej odosobnionego poglądu, ponieważ to stwierdzenie nie oddaje ówczesnej rzeczywistości; konstytucja ta była przede wszystkim dziełem polityków prawicowych, którzy umyślnie znacznie ograniczyli prerogatywy głowy państwa, w obawie, iż po najwyższe stanowisko w państwie sięgnie – ich największy przeciwnik – J. Piłsudski. Zob. S. Krukowski, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1921 r.*, [w:] *Konstytucje Polski*, pod red. M. Kallasa, Warszawa 1990 r., t. 2, s. 118; Z. Cybichowski, *Krytyka konstytucji polskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1926, nr 13 i in.; H. Jabłoński, *Opinia, parlament, prasa*, Warszawa 1947, s. 221; E. Starczewski, *Nasze rządy*, Warszawa 1922, s. 31 i in.; A. Ajnenkiel, *Polskie Konstytucje*, Warszawa 1982, s. 250–278; W. Pobóg-Malinowski, *Najnowsza historia polityczna Polski 1914–1945*, Londyn 1985 t. 2, cz. 1, s. 364.

¹¹² Zob. A. Garlicki, *op. cit.*, s. 581 i in.; *Gabinety Drugiej Rzeczypospolitej*, s. 173, 215; D. i T. Nałęcz, *Józef Piłsudski premier Rzeczypospolitej*, [w:] *Prezydenci i premierzy...*, s. 245 i in.

parlamentu we wrześniu 1930 r. stanowiło jedynie środek rozprawienia się z rozbitą zresztą wewnątrznie opozycją, a nie próbę odwoływania się do wyborców celem wyłonienia parlamentarnej większości popierającej rząd. Wprawdzie po wyborach w listopadzie 1930 r. gabinet Piłsudskiego uzyskał wyraźne poparcie w obydwu izbach, które towarzyszyły odtąd każdemu rządowi aż do uchwalenia konstytucji kwietniowej, lecz wydarzyło się to w wyniku – budzących wątpliwość pod względem rzetelności – wyborów. Wzmocnienie zatem władzy wykonawczej, ściśle pozycji rządu, a nie prezydenta, odzwierciedlało jedynie autorytarną dominację komendanta, sprawującego swoje dyktatorskie rządy przy pomocy obozu sanacyjnego (Ignacy Mościcki, wybrany na ten urząd 1 czerwca 1926 r., nie odgrywał znaczniejszej roli politycznej i do końca życia marszałka Piłsudskiego był tylko jego cieniem)¹¹³. Podporządkowany jego woli był nie tylko rząd, ale także administracja państwowa i niemal bezgranicznie oddana armia. Wprawdzie Sejm i Senat zostały zachowane, lecz nie były już w stanie wyłonić skutecznej opozycji wobec sanacji i choć parlament nadal uchwalał budżet i zdarzały się krytyczne wystąpienia posłów wobec rządu, to jednak w dużym stopniu pozostawał on zależny od władzy wykonawczej.

Administracja rządowa była zbudowana na zasadzie odpowiedzialności jednoosobowej (ministra, wojewody, starosty czy szefa urzędu administracji „specjalnej”). Wyrażało się to również m.in. w sposobie podpisywania korespondencji. Z tym że odpowiedzialność ta mogła być i faktycznie była ograniczona; po pierwsze dlatego, że (szczególnie w urzędach zorganizowanych na zasadzie zespoleń) szef urzędu nie mógł znać się na wszystkim i część odpowiedzialności musiała spoczywać na podwładnych urzędnikach (szczególnie „fachowcach”) – po drugie w tak dużych urzędach jak ministerstwo czy urząd wojewódzki, szef urzędu nie był w stanie wszystkiego załatwić sam czy dopilnować (np. jeśli ministrowi dano do podpisu akt, który zawierał mylne obliczenia czy omyłkowo wpisane nazwiska, trudno było wymagać od ministra, aby te dane sprawdzał) i część odpowiedzialności musiała spadać na podwładnych urzędników, którzy w dużym stopniu upoważnieni zostali do samodzielnego decydowania. Tutaj szef urzędu mógłby odpowiadać jedynie za brak kontroli. Odpowiedzialność szefa bywała ograniczana poprzez następujące czynniki: 1) poszczególne ustawy nadawały niektórym urzędnikom pewne specjalne uprawnienia wobec szefa resortu (nierzadko pismo ministra było „na wniosek” podwładnego urzędnika); 2) niekiedy ustawy przewidywały współdziałanie ekspertów w wydawaniu określonych decyzji, mimo że opinia ekspertów nie wiązała swobody jej podjęcia i mogła ona zapaść wbrew tej opinii, to jednak faktycznie następowało ograniczenie jednoosobowej odpowiedzialności szefa urzędu, podobnie jak

¹¹³ Zob. A. Garlicki, *U źródeł obozu belwederskiego*, Warszawa 1979.

w przypadku „współdziałania w decyzji” urzędnika „fachowego”; 3) ustawy powoływały do współdziałania w wykonywaniu niektórych zadań danego urzędu osobne kolegia.

Kolegia te powoływano pod różnymi nazwami i z bardzo zróżnicowanym zakresem działania (np. rady, komisje, wydziały itp.). Kolegia te były: a) urzędnicze, obywatelskie, mieszane; b) dobierane pod kątem politycznym lub fachowym; c) przy władzach I, II i III instancji, z tym że albo przy jednej z nich, albo przy wszystkich; d) dla jednego określonego działu administracji lub kilku działów albo dla wszystkich, np. przy premierce; e) pod przewodnictwem szefa danego urzędu albo pod przewodnictwem jego podwładnego, wyznaczonego urzędnika, lub pod przewodnictwem osoby trzeciej; f) pod przewodnictwem z nominacji lub wyboru, z tym że mianowania dokonywał minister lub szef władzy lokalnej; g) z nominacji „nieograniczonej” albo z nominacji „na podstawie propozycji”, lub z wyboru; h) z kadencją z góry określoną lub na czas nieoznaczony; i) z głosem opiniodawczym (obligatoryjnym lub fakultatywnym), przy czym decyzje wydawał albo właściwy urząd, albo komisja, rada itd.

Należy podkreślić, że struktury te tworzono w ciągu lat bez jakiegokolwiek jednolitego planu i powołano je w nadmiernej liczbie, stąd też niektóre wcale nie były zwoływane, inne zabierały „niepotrzebnie czas i pieniądze”. Choć należy przypomnieć, że już 1919 r. pojawiły się propozycje, iż „organizacja ministerstw i urzędów centralnych powinna rozwijać się od dołu do góry, tzn. najpierw należy tworzyć wydziały, a dopiero później przez łączenie wydziałów – organizować sekcje”¹¹⁴. Pewne uporządkowanie wprowadziło rozporządzenie prezydenta RP z 19 I 1928 r., ale dotyczyło to jedynie kolegiów „z udziałem czynnika obywatelskiego”. Niektóre kolegia powstały dopiero po 1928 r., a przy tym zupełnie nieuporządkowaną sferę stanowiły kolegia spoza administracji ogólnej, a także kolegia przy władzach centralnych. Ogółem przy wszystkich ministerstwach i innych instancjach istniało w tym czasie ok. 80 kolegiów (różnie się nazywających); w samej administracji ogólnej było ich 29, z czego większość pod przewodnictwem wojewody lub starosty¹¹⁵.

¹¹⁴ AAN, PRM, Rkt 25, t. 1, p. 8; *Organizacja administracji rządowej*, projekt opracowany przez R. Hausnera, Warszawa 1932, s. 39 i in.

¹¹⁵ *Ibidem*, s. 40. Zob. K.W. Kumaniecki, *Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach Polski*, Kraków 1921; R. Hausner wliczył 57 różnych „Rad”, 60 „Komisji” i 16 „Komitetów”, funkcjonujących w różnym okresie, *idem*, *Skorowidz ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1931, cz. 4, s. 334; I. Kasznica, *Władze administracji ogólnej po dokonanej reorganizacji*, Poznań 1928, z. 2; J. Jaworski, *Myśli o ustroju państwowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, Poznań 1928, z. 3; M.Ż. Jaroszyński, *Samorząd w naszej organizacji administracji ogólnej*, „Samorząd” 1928, nr 17, 19; *idem*, *Czynnik obywatelski w organizacji administracji ogólnej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1929, nr 14; S. Wachholz, *Problem samorządu w nowej organizacji administracji ogólnej*, „Samorząd miejski” 1928, s. 34.

Należy podkreślić, że w miarę upływu lat i oddalania się od końca „Wielkiej Wojny” trudności niestety nasilały się, a nie malały, co wymagało ingerencji silnej władzy wykonawczej. Wprowadzenie znaczących zmian wspomnianym rozporządzeniem prezydenta z 1928 r. miało ten proces ułatwić.

7. Ustrój ministerstw Rzeczypospolitej Polskiej

Struktura organów państwowych Drugiej Rzeczypospolitej została w pierwszej połowie lat dwudziestych ukształtowana następująco: na czele państwa stał prezydent Rzeczypospolitej (pomijam nieformalną pozycję Piłsudskiego jako władcy autorytarnego), który reprezentował kraj na zewnątrz i jednocześnie sprawował (przynajmniej formalnie) najwyższe zwierzchnictwo polskich sił zbrojnych, mając przy tym możliwość udziału w ustawodawstwie i wymiarze sprawiedliwości (prawo łaski). Aparatem pomocniczym była Kancelaria Cywilna Prezydenta.

Prezydentowi podlegał prezes Rady Ministrów, który przewodniczył Radzie Ministrów, sprawując ogólne kierownictwo nad działalnością rządu i ogólną polityką państwa. Premierowi podlegało Prezydium Rady Ministrów i pierwszy Prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego w zakresie administracji i Trybunał Kompetencyjny w zakresie administracji. Organami pomocniczymi były: Najwyższa Komisja Dyscyplinarna i Komisja Nadzwyczajna do walki z nadużyciami. Poza tym bezpośrednio rządowi podlegała Polska Agencja Telegraficzna, Drukarnie Państwowe i Przedsiębiorstwo – Wydawnictwa Państwowe¹¹⁶

7.1. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Spośród trzynastu ministerstw Drugiej Rzeczypospolitej jednym z najważniejszych był resort spraw wewnętrznych. Jego struktura była następująca: na czele stał minister, sprawujący zarząd nad ogólną administracją państwową i samorządem, a podlegały mu sprawy policji, bezpieczeństwa, służby zdrowia oraz sprawy „natury wewnętrznej” niezastępowane dla innych resortów. Ministrowi podlegali podsekretarze stanu, kierujący departamentami: Organizacyjnym, Politycznym, Administracyjnym i Departamentem Samorządu oraz samodzielnymi wydziałami: Wojskowym i Apropowizacyjnym. Skład resortu stanowił także Departament Służby Zdrowia, któremu podlegały: Państwowy Zakład Higieny, Państwowy Zakład Badań Żywnościowych i Państwowe Zakłady Zdrojowe.

¹¹⁶ Wykres organizacji władz.

Bezpośrednio ministrowi tego resortu podlegały także: Główny Urząd Statystyczny, Urząd dla Spraw Mniejszości na Górnym Śląsku, Dowództwo Korpusu Ochrony Pogranicza (w tym Oddziały Korpusu Ochrony Pogranicza, pełniące swoje funkcje na granicy rosyjskiej, rumuńskiej, litewskiej i łotewskiej) oraz Komenda Główna Policji Państwowej, której podlegali komendanci wojewódzcy (było ich 16, tylu ile województw, z tym że w stolicy komendant m.st. Warszawy pełnił jednocześnie obowiązki komendanta wojewódzkiego na okręg m.st. Warszawy i komendanta powiatowego) i komendanci powiatowi wraz z komisariatami i posterunkami Policji. Komendy powiatowe (miejskie) istniały w każdym powiecie (ziemskim i miejskim). Województwo pomorskie miało pewną specyfikę; zakres działania komend powiatowych rozciągał się na kilka powiatów. Ogółem komend powiatowych było 235, a miejskich 11. W większych miastach istniały komisariaty Policji, których było wówczas 159 (pojedynczo lub po kilka w większych miastach), a posterunków 3178, które zasadniczo obejmowały obszar jednej gminy, ale zdarzało się, że łączyły kilka gmin (przy słabym zaludnieniu) lub było ich kilka w jednej gminie (gęsto zaludnionej).

Ministrowi Spraw Wewnętrznych podlegali wojewodowie, reprezentujący rząd na obszarze województwa i sprawujący z ramienia rządu nadzór ogólny nad administracją w województwie. Wojewodzie podlegała administracja wszystkich spraw województwa, za wyjątkiem tych, które podlegały odrębnym władzom. Poza tym wojewoda przewodniczył radzie wojewódzkiej (sejmikowi wojewódzkiemu) i wydziałowi wojewódzkiemu. Sejmiki wojewódzkie wraz z wyłonionymi przez nie wydziałami wojewódzkimi istniały tylko w Poznaniu i Toruniu. W pozostałych województwach istniały rady wojewódzkie, które wyłaniały z siebie tzw. wydział wojewódzki (w okręgu m.st. Warszawy wojewódzkie i powiatowe organy kolegialne nie istniały). Wojewodów było szesnastu oraz jeden Komisarz Rządu stojący na czele okręgu m.st. Warszawy i posiadający uprawnienia wojewody. Podlegali im bezpośrednio (zależność bezpośrednia zgodnie z art. 45 konstytucji) komendanci wojewódzcy Policji i wyższe urzędy ubezpieczeń (których było trzy: w Poznaniu, Toruniu i Mysłowicach), a tym z kolei pośrednio urzędy ubezpieczeń. Pośrednio (zależność instrukcyjna, stały kontakt służbowy, tok spraw) podlegały wojewodzie także wojewódzkie komitety wychowania fizycznego, a tym również pośrednio powiatowe komitety wychowania fizycznego. Przy wojewodzie istniały następujące ciała doradcze: Wojewódzka Rada Zdrowia, Wojewódzka Rada Naprawy Ustroju Rolnego, Wojewódzka Rada Wodna, Wojewódzka Komisja Ochrony Lasów, Okręgowa Komisja Konserwatorska, Wojewódzka Komisji Opieki Społecznej, Komisja Rozpoznawcza (Poborowa).

Na czele powiatu stał starosta powiatowy (grodzki), reprezentujący rząd w powiecie i sprawujący nadzór ogólny nad administracją powiatu (podlegał bezpośrednio wo-

jewodzie). Podlegała mu administracja ogólna za wyjątkiem spraw, dla których ustanowiono osobne urzędy. Przewodniczył w sejmiku i wydziale powiatowym. Starostów powiatowych było 261, a grodzkich 11 (we Lwowie, Krakowie, Łodzi, Lublinie, Białymstoku, Wilnie, Częstochowie i Sosnowcu oraz 3 w Warszawie). Poza tym sześć miast stanowiło powiaty miejskie, w których obowiązki starostów grodzkich pełnili prezydenci miasta (Poznań, Toruń, Gniezno, Bydgoszcz, Inowrocław i Grudziądz). Starostowie powiatowi w b. dzielnicy pruskiej posiadali organa pomocnicze w osobach wójtów (w województwie pomorskim było ich 390) .

Starostowie sprawowali bezpośredni nadzór nad komendantami policji powiatowej (nad którymi sprawowali nadzór także komendanci wojewódzcy), a także nad urzędami ubezpieczeń (które istniały w każdym powiecie województw: poznańskiego, pomorskiego i górnośląskiej części województwa śląskiego) oraz nad urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (których było 37 oraz ich 19 ekspozytur i 10 miejskich urzędów pośrednictwa pracy). Przy urzędach tych istniały parytetowe komisje doradcze. Poza tym starostom podlegały urzędy stanu cywilnego (ale te istniały tylko na terenie b. zaboru pruskiego i Górnego Śląska. W b. zaborze rosyjskim, austriackim i na Śląsku Cieszyńskim funkcje urzędników stanu cywilnego pełnili duchowni właściwych wyznań lub też władze administracyjne; częściowo organy komunalne).

Pośredni nadzór (stały kontakt służbowy, zależność instrukcyjna, tok spraw) starostowie pełnili wobec: sejmików powiatowych, rad powiatowych (w województwach południowych), rad miejskich (611) i rad miejskich o kompetencjach równych sejmikom powiatowym (istniały w 14 miastach), wydziałów powiatowych i magistratów (wydziały powiatowe istniały we wszystkich 261 powiatach – tym podlegały rady gminne i miejskie), magistratów o uprawnieniach wydziałów powiatowych (istniały w 14 powiatach) i urzędów gminnych (w województwach poznańskim i pomorskim istniały jeszcze obszary dworskie, których zarządy miały część uprawnień zarządów gmin – także pośredni nadzór sprawował wobec nich starosta)¹¹⁷. Urzędy te podlegały Ministrowi Spraw Wewnętrznych i stąd ten resort był jednym z najważniejszych organów Drugiej Rzeczypospolitej.

7.2. Ministerstwo Spraw Wojskowych

Kolejnym resortem o bardzo dużym znaczeniu było Ministerstwo Spraw Wojskowych, sprawujące zarząd i dowództwo nad siłami zbrojnymi w czasie pokoju, którego naczelnym zadaniem było przygotowywanie obrony państwa. Stojącemu na czele tego

¹¹⁷ *Ibidem*. Należy podkreślić, że jeszcze we wrześniu 1921 r. MSW przystąpiło do redukcji liczby urzędników w podległych jednostkach, wystąpiono natomiast o zwiększenie liczby policjantów, w związku z koniecznością wysłania znacznej liczby funkcjonariuszy do obsadzenia wschodniej granicy Rzeczypospolitej; AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 62.

resortu ministrowi podlegał Generalny Inspektor Armii (którym od 1926 r. aż do śmierci w 1935 r. był marszałek Piłsudski, lecz była to „podległość” zupełnie iluzoryczna) i dwóch wiceministrów. Generalnemu Inspektorowi z kolei podlegał Sztab Generalny, inspektorowie armii, Centrala Wyższych Studiów (wojskowych). Sztab sprawował z kolei nadzór nad Wyższą Szkołą Wojenną, Wyższą Szkołą Intendentury, Wojskowym Instytutem Geograficznym, Wojskowym Instytutem Naukowo-Wydawniczym i Centralną Biblioteką Wojskową. Bezpośrednio ministrowi podlegali dowódcy okręgów korpusu (których było 10), a tym komendanci garnizonów i powiatowe komendy uzupełnień (obejmujące po kilka powiatów), których łącznie było 119.

Przy urzędzie ministra istniał także Gabinet Ministra i Biuro Personalne. Podlegała mu Polowa Kuria Biskupia, Biuro Wyznań Niekatolickich, Kierownictwo Marynarki Wojennej, Szef Korpusu Kontrolerów (któremu podlegało Biuro Kontroli, podlegające jednocześnie I wiceministrowi) oraz Państwowy Urząd Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego (temu podlegały – pośrednio – wspomniane wojewódzkie komisje wychowania fizycznego i przysposobienia wojskowego, które jednocześnie podlegały wojewodzie). I wiceministrowi podlegało Biuro Ogólno-Administracyjne oraz (z jednoczesną, pośrednią zależnością od tegoż Biura); departamenty: Uzbrojenia, Inżynierii, Budownictwa, Intendentury, Sanitarny, Sprawiedliwości (bezpośredni nadzór nad tymi departamentami sprawowało jednocześnie Biuro Kontroli).

II wiceministrowi podlegało Biuro Ogólno-Administracyjne oraz Biuro Uzupełnień i departamenty: Piechoty, Kawalerii, Artylerii, Lotnictwa i Żandarmerii (wobec których występował i tutaj pośredni nadzór Biura Ogólno-Administracyjnego).

Przy Ministrze Spraw Wojskowych funkcjonowały również ciała doradcze: Rada Naukowa Wychowania Fizycznego i Przysposobienia Wojskowego, Komitet dla Spraw Uzbrojenia i Sprzętu, Rada Sanitarna i Rada Chemiczna¹¹⁸.

7.3. Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Kolejnym resortem o dużym znaczeniu było Ministerstwo Spraw Zagranicznych, którego głównym zadaniem było kierowanie sprawami zagranicznymi państwa i zwierzchnictwo nad polskimi przedstawicielstwami dyplomatycznymi i konsularnymi oraz przygotowywanie traktatów. Ministrowi (wg stanu na 1928 r.) podlegał: Gabinet Ministra oraz trzy departamenty: Administracyjny (od 1927 r. nazywany ogólnym), Polityczno-Ekonomiczny (sprawujący pośredni nadzór nad polskimi urzędami dyplomatycznymi za granicą) i Konsularny (sprawował pośredni nadzór nad polskimi urzędami konsularnymi za granicą), a także „nie włączony do żadnego departamentu Protokół Dy-

¹¹⁸ Wykres organizacji władz.

plomacyjny”. Na czele jednego z departamentów stał podsekretarz stanu, którego zadaniem było również prowadzenie spraw, przekazywanych przez szefa resortu. Na czele innych departamentów stali dyrektorzy departamentów, a na czele Protokołu Dyplomatycznego – Dyrektor Protokołu Dyplomatycznego¹¹⁹.

Departament Ogólny składał się z czterech wydziałów: Osobowo-Organizacyjnego, Traktatowo-Naukowego, Szyfrowego i Budżetowo-Gospodarczego oraz Kancelarii Ogólnej.

¹¹⁹ *Ibidem*; AAN, PRM, t. 26, mf 20070, p. 793. Wraz z odzyskaniem niepodległości w resorcie tym utrzymano początkowo (od 1.12.1918 r. do 19.02.1919 r.) model istniejący jeszcze w Departamencie Stanu z okresu Rady Regencyjnej, tj. podział na trzy następujące sekcje: 1. Sekcja Polityczna, z podziałem na wydziały: a. Polityczny, b. Konsularny, c. Ekonomiczno-Handlowy oraz d. Biuro Prasowe; 2. Sekcja Techniczno-Komunikacyjna, z podziałem na wydziały: a. Komunikacji (sprawy kurierskie i paszportowe), b. Kontroli (cenzura), c. Gospodarczy, d. Ekspedycji, e. Centrala Materiałów Piśmiennych; 3. Sekcja Ogólna dzieliła się na wydziały: a. Prezydialny, b. Personalny, c. Finansowy i bibliotekę. Każdy z poszczególnych wydziałów wszystkich sekcji posiadał odrębną kancelarię, a podział korespondencji odbywał się w Biurze Prezydialnym. W kolejnym statucie MSZ (od lutego 1919 r.) ustanowiono podział tego resortu tylko na dwa departamenty: 1. Polityczno-Ekonomiczny i 2. Prawno-Administracyjny. Pierwszy miał trzynaście wydziałów, drugi osiem. W dniu 1.10.1919 r. wprowadzono nową (jak się okazało tylko na jeden rok) strukturę MSZ. Szefowi resortu podlegały bezpośrednio: Gabinet Ministra, Protokół Dyplomatyczny i oficerowie łącznikowi Naczelnego Dowództwa i MSW, a cały resort podzielono na: 1. Departament Dyplomatyczny (miał dziewięć wydziałów terytorialnych); 2. Sekretariat Ogólny; 3. Departament Administracyjny. Od 1.10.1920 r. wprowadzono kolejny podział i MSZ dzieliło się na: 1. Gabinet Ministra z Protokołem Dyplomatycznym, 2. Dyrekcję Spraw Politycznych, 3. Sekretariat Generalny, 4. Departament Konsularny, 5. Departament Prawno-Traktatowy i 6. Biuro Szyfrów. Dyrekcja Spraw Politycznych dzieliła się na: Wydział Ogólny, Zachodni, Północny, Środkowoeuropejski, Wschodni, Ekonomiczny, Prasowy i Oddział Informacyjny. W 1924 r. nastąpiła kolejna reorganizacja i odtąd MSZ składało się (poza wydzielonym Gabinetem Ministra i Protokołem Dyplomatycznym) z trzech departamentów: 1. Departamentu Ogólnego z wydziałami: a. Organizacyjnym, b. Traktatowo-Naukowym, c. Budżetowym, d. Szyfrowym oraz kancelarią i radcą prawnym; 2. Departamentu Politycznego z wydziałami: a. Ustrojów Międzynarodowych, b. Zachodnim, c. Wschodnim, d. Prasowym i 3. Departamentu Konsularnego, który dzielił się na trzy wydziały: a. Ogólny, b. Prawno-Traktatowy i c. Administracyjno-Paszportowy (od 24.04.1925 r. oddział traktatowy z Wydziału Prawno-Traktatowego został podporządkowany Departamentowi Politycznemu). Ostatnie zmiany (do roku 1928) wprowadzono od 1.01.1927 r., likwidując Departament Ogólny, którego część uprawnień przejął Gabinet Ministra (i odtąd obejmował: Sekretariat Ministra, Wydział Osobowy, Protokół Dyplomatyczny i radcę prawnego). Zwiększono liczbę wydziałów Departamentu Polityczno-Ekonomicznego. Bez zmian pozostały wydziały: Zachodni, Wschodni i Prasowy. Utworzono nowy Wydział Traktatowy (wyloniony ze zlikwidowanego Departamentu Ogólnego, gdzie wcześniej istniał Wydział Traktatowo-Naukowy). Departament Konsularny nadal dzielił się na trzy wydziały: Ogólnokonsularny, Administracyjno-Konsularny i Prawno-Rewindykacyjny. Przywrócono natomiast nazwę „Departament Administracyjny” (poprzednio – „Ogólny”), z podziałem na trzy wydziały: Budżetowo-Gospodarczy, Historyczno-Naukowy, Wydział Szyfrów i Kancelarię Główną. Ostatnią zmianą (w omawianym okresie) było utworzenie (w kwietniu 1928 r.) nowego wydziału – Południowego – w Departamencie Polityczno-Ekonomicznym oraz przeniesienie do niego Wydziału Historyczno-Naukowego z Departamentu Administracyjnego. Poza tym w Departamencie Konsularnym przemianowano Wydział Prawno-Rewindykacyjny na Wydział Prawno-Konsularny. Kolejne, choć już mało znaczące zmiany w MSZ nastąpiły dopiero w 1931 r.; J. Łaptos, *Organizacja, personel i funkcjonowanie polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w latach 1918–1939*, [w:] *Z dziejów polityki i dyplomacji polskiej*, red. Z. Wójcik, Warszawa 1994, s. 335-340.

Do zakresu kompetencji Wydziału Osobowo-Organizacyjnego należało: załatwianie spraw osobowych, „kwalifikacji ruchu służbowego”, delegacji urzędowych, ewidencji urlopów, sprawy dyscyplinarne, emerytalne, organizacja komunikacji kurierskiej i wystawianie urzędowych dokumentów podróży. Do zadań Wydziału Traktatowo-Naukowego należało: wystawianie pełnomocnictw, opracowywanie strony formalnej redakcji traktatów, umów i deklaracji międzynarodowych, sporządzanie odpowiednich tekstów, załatwianie spraw ich ratyfikacji i publikacji, tłumaczenie tekstów urzędowych, wydawanie opinii w sprawach prawnych i ekonomicznych dla wszystkich wydziałów MSZ. Natomiast biblioteka i Archiwum MSZ obejmowały sprawy biblioteczne, archiwizacyjne „natury historycznej, statystycznej i kartograficznej oraz wymianę międzynarodową wydawnictw”. Wydział Budżetowo-Gospodarczy załatwiał sprawy budżetowe MSZ i urzędów temu resortowi podległych, „przestrzegał prawidłowego wykonywania budżetu”, prowadził rachunkowość MSZ i kontrolował rachunkowość urzędów jemu podlegających, a także „obejmował urząd płatniczy” MSZ oraz załatwiał sprawy gospodarcze resortu i „sprawy osobowe niższych funkcjonariuszy państwowych”. Do zadań Wydziału Szyfrowego należała cała korespondencja telegraficzna MSZ, korespondencja szyfrowa i wszelkie sprawy techniki szyfrowej. Do Departamentu Ogólnego mogli być, w razie potrzeby, przydzieleni trzej urzędnicy do specjalnych zleceń, wyznaczonych przez ministra. Kancelaria Ogólna obejmowała: biuro informacyjne, biuro podawcze, skorowidz główny, ekspedycję i prace pomocnicze dla wszystkich wydziałów resortu.

Departament Polityczno-Ekonomiczny składał się z czterech wydziałów: Ustrojów Międzynarodowych, Zachodniego, Wschodniego i Prasowego. Wydział Ustrojów Międzynarodowych załatwiał: sprawy stosunków z Ligą Narodów i podległymi jej instytucjami, Stolicą Apostolską (Watykanem), Trybunałem Haskim oraz instytucjami i organizacjami międzynarodowymi, a także sprawy wyznaniowe, polityczno-kulturalne, sprawy stosunków z Wolnym Miastem Gdańskim oraz sprawy z dziedziny międzynarodowych konwencji komunikacyjnych i tranzytowych. Wydziałowi Zachodniemu podlegały sprawy stosunków z Francją, Anglią, Niemcami, Włochami, Szwajcarią, Holandią, Belgią, Luksemburgiem, Hiszpanią, Portugalią, krajami Ameryki Łacińskiej (Środkowej i Południowej), Japonią i Chinami. Wydział Wschodni obejmował sprawy stosunków z ZSRR, Litwą, Łotwą, Estonią, Finlandią, Szwecją, Norwegią, Danią, Czechosłowacją, Węgrami, Austrią, Rumunią, Bułgarią, Królestwem Serbów, Chorwatów, Słoweńców (SHS), Albanią, Grecją, Turcją i krajami bliskiego wschodu. Zadaniem Wydziału Prasowego było informowanie prasy krajowej i zagranicznej i urzędów podległych MSZ.

Departament Konsularny składał się z trzech wydziałów: Ogólnego, Prawno-Rewindykacyjnego i Administracyjno-Paszportowego. Wydział Ogólny obsługiwał sprawy konwencji konsularnych, opieki kulturalnej, „instrukcyj i sieci konsularnej”, przywile-

jów konsularnych, *exequatur* obcych konsulów, opieki nad nimi oraz konsularne sprawy gdańskie, sprawy kontroli, administracji i działalności polskich konsulatów i sprawy konsularne w odniesieniu do marynarki handlowej i wojennej. Wydział Prawno-Rewindykacyjny załatwiał sprawy rekwizycji administracyjnych i sądowych, ekstradycji, wydobywania aktów stanu cywilnego oraz dokumentów służbowych i naukowych, legalizacji dokumentów, sprawy spadkowe, sprawy odszkodowań i pretensji obywateli polskich do państw obcych i odwrotnie, z tytułu sekwestrów, rekwizycji, aresztowań, konfiskat itp., wyjaśnień i opinii w sprawach spornych i niespornych, regulowanych przez przepisy międzynarodowego prawa prywatnego. Zakres kompetencji Wydziału Administracyjno-Paszportowego stanowiły sprawy: obywatelstwa, paszportów i wiz, repatriacji, emigracji, rent robotniczych i zapomóg, przekazów pieniężnych i wartościowych depozytów oraz wojskowy pobór obywateli polskich za granicą. Protokół Dyplomatyczny obejmował sprawy ceremoniału urzędowego korpusu dyplomatycznego, pism notyfikacyjnych, uwierzytelniających i odwołujących oraz „sprawy orderowe w stosunkach z państwami obcymi”.

Ministrowi podlegały bezpośrednio wszystkie polskie placówki dyplomatyczne, których było łącznie 35, w tym zaledwie dwie ambasady: przy Watykanie i w Paryżu oraz 27 poselstw i 6 delegacji specjalnych, w tym m.in. przy Lidze Narodów w Genewie, a także wszystkie przedstawicielstwa konsularne, których było 99, w tym: 16 wydziałów konsularnych przy poselstwach Rzeczypospolitej, 50 konsulatów etatowych i 33 konsulaty honorowe¹²⁰.

7.4. Ministerstwo Sprawiedliwości

Dla bezpieczeństwa wewnętrznego odrodzonej Rzeczypospolitej bardzo dużą rolę odgrywało Ministerstwo Sprawiedliwości, sprawujące centralny zarząd nad urzędami wymiaru sprawiedliwości oraz zarząd nad więziennictwem. Do zadań tego resortu należało także przygotowywanie projektów ustaw i rozporządzeń z zakresu sądownictwa i dziedzin pokrewnych; adwokatury i notariatu. Jedynymi organami istniejącymi przy tym ministerstwie były: Rada Prawnicza RP i Komisja Kodyfikacyjna RP. Był tylko jeden podsekretarz stanu i trzy departamenty: Ustawodawczy, Administracyjny i Karny (oraz organ pomocniczy: Rada Dziennika Ustaw). Ministrowi podlegali: I prezes Sądu Najwyższego w zakresie administracyjnym, prezesi sądów apelacyjnych (których było 8) również w tym zakresie oraz prezesi sądów okręgowych (których było 51) i naczelnicy (kierownicy) sądów powiatowych (pokoju) , także w zakresie administracyjnym

¹²⁰ Wykres organizacji władz. Zob. J. Łaptos, *Organizacja, personel...*, s. 332-347.

(w b. dzielnicy pruskiej i austriackiej było 256 sądów powiatowych, a w b. rosyjskiej 393 sądy pokoju).

Minister Sprawiedliwości sprawował także nadzór nad prokuraturą i podlegali mu prokuratorzy Sądu Najwyższego, sądów apelacyjnych i okręgowych (prokuratorów było tyle, ile tychże sądów). Należy dodać, że prokuratorzy sądów okręgowych pełnili pośredni nadzór nad komendantami powiatowymi policji.

Niejednolity był natomiast nadzór nad więziennictwem. W b. zaborze bezpośredni nadzór nad zarządami więzień państwowych pełnił Departament Karny Ministerstwa Sprawiedliwości, w b. zaborze pruskim – prokuratorzy sądów apelacyjnych, a w b. zaborze austriackim – prezesi sądów apelacyjnych. Ogółem funkcjonowało na terenie Drugiej Rzeczypospolitej 329 zakładów penitencjarnych, w tym: I kategorii – 30, II – 52, III – 36 i 211 drobniejszych¹²¹.

7.5. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego

W odrodzonej Rzeczypospolitej po wiekowej niewoli nowe władze rozpoczęły edukację polskiej młodzieży w polskim języku wykładowym na dość znaczną skalę, a także popierały rozwój polskiej kultury i sztuki. Całością kierowało Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, do którego zadań należały: zarząd szkolnictwem różnych typów i stopni, popieranie i rozwój nauki, literatury i sztuki, nadzór nad archiwami, bibliotekami, czytelniami i muzeami oraz wykonywanie praw ze stosunków wyznaniowych „wyznań uznanych”. Był to resort dość rozbudowany, a mimo tego istniało tylko jedno stanowisko podsekretarza stanu, któremu podlegał – rzecz nietypowa – zaledwie jeden Departament Ogólny. Natomiast bezpośrednio ministrowi podlegały departamenty: Nauki i Szkół Wyższych (a temu z kolei 12 państwowych uczelni wyższych), Szkolnictwa Ogólnokształcącego, Szkolnictwa Zawodowego (te dwa ostatnie wraz z Departamentem Ogólnym sprawowały pośredni nadzór nad kuratoriami okręgów szkolnych), dalej Departament Wyznań i Departament Sztuki (który sprawował bezpośredni nadzór nad Konserwatorium Muzycznym w Warszawie). Ponadto bezpośrednio ministrowi podlegały: Wydział Archiwów (a temu 19 archiwów państwowych), Biblioteka Narodowa, Państwowe Muzeum Zoologiczne, Państwowe Muzeum Archeologiczne i Liceum Krzemienieckie. Poza tym bezpośrednio ministrowi podlegało 10 kuratoriów okręgów szkolnych oraz osobny Wydział Oświecenia Publicznego przy Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach, które sprawowały bezpośredni nadzór nad 268 średnimi

¹²¹ Wykres organizacji władz; AAN, PRM, t. 26, mf 20070, p. 793. W więziennictwie czynności nadzorcze nad zarządami więzień i zakładów wychowawczo-poprawczych realizowały: Departament Karny Ministerstwa Sprawiedliwości, jako II instancja, inspektorzy więziennictwa, prokuratorzy sądów apelacyjnych i okręgowych, naczelnicy więzień I kl., którym mogły zostać powierzone obowiązki więziennictwa w stosunku do więzień II kl.

szkołami ogólnokształcącymi oraz 555 szkołami zawodowymi, w tym kształcącymi nauczycieli. Przy kuratoriach istniały 4 Rady Szkolne Okręgowe w: Warszawie, Poznaniu, Toruniu i Łodzi. Kuratoriom podlegali inspektorowie szkolni, działający we wszystkich powiatach, a tym 25 149 szkół powszechnych. Przy inspektorach istniały jako ciała doradcze rady szkolne powiatowe (jedynie w województwach południowych rady były urzędami podlegającymi kuratoriom, a inspektorowie szkolni przewodniczącymi rad i wykonawcami ich uchwał). Minister sprawował również bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie przedmiotowym swojego resortu. Pośredni nadzór nad wojewodami sprawowały w swoim merytorycznym zakresie departamenty: Wyznań i Sztuki.

Organami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Ochrony Przyrody, Rada Sztuk Pięknych, Grono konserwatorów zabytków przedhistorycznych, Komisja pedagogiczna i Komisja dla oceny książek do czytania dla młodzieży¹²².

7.6. Ministerstwo Skarbu

Jednym z kluczowych resortów było niewątpliwie również Ministerstwo Skarbu, odpowiedzialne za politykę finansową państwa, administrację skarbową, ściąganie wpływów i prowadzenie centralnej księgowości oraz sprawowanie kontroli finansowej. Ministerstwu Skarbu podlegały wszelkie sprawy walutowe, nadzór nad instytucjami finansowymi, giełdowymi, towarzystwami ubezpieczeń i spółdzielniami. Zadaniem tegoż resortu było również opracowywanie preliminarza budżetowego oraz sprawy walutowe i celne związane z handlem zagranicznym.

Również w tym resorcie było tylko jedno stanowisko wiceministra, który nadzorował pracę czterech departamentów: Ogólnego, Budżetowego, Kasowego (który sprawował pośredni nadzór nad izbami skarbowymi) oraz Departamentu Obrotu Pieniężnego. Temu ostatniemu podlegała Mennica Państwowa, Urząd Pożyczek i Państwowe Zakłady Graficzne. Bezpośrednio ministrowi podlegały departamenty: Likwidacyjny, Podatków i Opłat (sprawujący również pośredni nadzór nad izbami skarbowymi) oraz Departament Cel, któremu podlegały dyrekcje celne (było ich 6), a tym urzędy celne (których było 228, z czego 35 istniało na terenie kraju, a 193 na granicach państwa). Ministrowi Skarbu podlegał również Departament Akcyz i Monopoli (także sprawujący pośredni nadzór nad izbami skarbowymi), któremu z kolei podlegało Biuro Sprzedaży Soli. Ministrowi podlegała także Generalna Dyrekcja Loterii Państwowej, Dyrekcja Państwowego Monopolu Spirytusowego oraz Państwowy Monopol Tytoniowy. Przy tej ostatniej

¹²² Wykres organizacji władz; AAN, PRM, t. 26, p. 793-795. Zob. P.A. Leszczyński, *Centralna administracja wyznaniowa II RP. Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego*, Warszawa 2006; E. Brodacka-Adamowicz, *Ministrowie oświaty Drugiej Rzeczypospolitej. Okres rządów parlamentarnych (1918–1926)*, Siedlce 2010.

instytucji istniała Rada Zawiadowcza przy Dyrekcji Monopoli Tytoniowego. Bezpośredni nadzór nad izbami skarbowymi (wobec których istniał wspomniany aż potrójny nadzór pośredni) pełnił Minister Skarbu (izb skarbowych było 12 oraz pełniący taką funkcję wojewódzki Wydział Skarbowy w Katowicach). Izbom podlegały: powiatowe kasy skarbowe (istniały w każdym powiecie), urzędy podatków i opłat skarbowych (również w każdym powiecie), urzędy katastralne (w b. zaborze pruskim – w każdym powiecie, natomiast w b. zaborze austriackim – pod nazwą „Ewidencji katastru podatku gruntowego” – po jednym w każdym okręgu sądu powiatowego) oraz urzędy akcyz i monopoli (istniało 67 w większych miastach powiatowych, czasami obejmowały kilka powiatów).

Ministrowi Skarbu podlegała bezpośrednio również Prokuratoria Generalna R.P., która miała trzy oddziały w terenie: we Lwowie, Krakowie i Poznaniu oraz trzy delegatury: w Wilnie, Gdańsku i Katowicach. Ministrowi podlegał także Urząd Kontroli Ubezpieczeń oraz Naczelny Inspektor Straży Celnej, a temu pięć inspektoratów okręgowych straży celnej (w Poznaniu dla Wielkopolski, we Lwowie dla Małopolski, w Ciechanowie dla Mazowsza, w Mysłowicach dla Śląska i w Czersku dla Pomorza). Inspektoratom okręgowym podlegało 21 inspektoratów straży celnej, a tym z kolei komisariaty i placówki straży celnej (komisariatów było 84, a placówek 768, na granicach niemieckiej i czeskiej).

Organami doradczymi ministra były rady: Finansowa, Towaroznawstwa, Spółdzielcza, Państwowa Rada Ubezpieczeniowa, Państwowego Funduszu Rozbudowy i Państwowa Rada Spirytusowa. W podobnym charakterze występowały również wobec tego resortu trzy banki: Gospodarstwa Krajowego, Poczta Kasa Oszczędności i Bank Rolny¹²³.

7.7. Ministerstwo Rolnictwa

Znaczącą rolę odgrywało w Drugiej Rzeczypospolitej (gdzie trzy czwarte obywateli to ludność wiejska) Ministerstwo Rolnictwa, którego zadaniem miała być opieka nad rolnictwem i leśnictwem. Podlegały temu resortowi także sprawy weterynarii, niższe i średnie szkolnictwo rolnicze, zarząd lasami państwowymi i państwowymi majątkami

¹²³ Wykres organizacji władz. Już w latach dwudziestych podnoszono, iż brak poprawy administracji kraju może spowodować, że „najpiękniejsze projekty finansowe zawiodą i najbardziej szczegółowe programy pozostaną martwą literą [...] i to nie tylko w dziedzinie skarbowości, która przede wszystkim wymaga uproszczenia, ułatwienia obywatelom [...] poznania i zrozumienia przepisów. Pomyślność finansów zawisła także od sprawnego funkcjonowania całego aparatu państwowego, nawet w gałęziach pozornie nic nie mających wspólnego ze skarbowością”. AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 52. Wobec tego resortu pojawiały się zarzuty, iż nazwa „wydział skarbowy albo finansowy” jest niewłaściwa i proponowano (nieskutecznie) „wydział rachunkowy lub rachuby”, Rkt. 25, t. 1, p. 6.

mi rolnymi. Również w tym resorcie istniało tylko jedno stanowisko podsekretarza stanu, któremu podlegało pięć departamentów: Leśnictwa (który sprawował bezpośredni nadzór nad 10 dyrekcjami lasów państwowych, a te nad 370 nadleśnictwami), Ogólny, Chowu Koni (któremu podlegało 10 państwowych zakładów chowu koni), Weterynarii oraz Rolnictwa (któremu podlegały państwowe szkoły rolnicze, Instytut Naukowy Gospodarstwa Wiejskiego w Puławach oraz Instytut Meteorologii). Departamenty Leśnictwa, Weterynarii i Rolnictwa sprawowały pośredni nadzór nad wojewodami – w zakresie swoich dziedzin. Natomiast Minister Rolnictwa sprawował bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw dotyczących jego resortu¹²⁴.

7.8. Ministerstwo Reform Rolnych

Resortem zbliżonym przedmiotowo było Ministerstwo Reform Rolnych, którego zadaniem była przebudowa ustroju rolnego, wydawanie zarządzeń i wykonywanie czynności w sprawach parcelacji państwowej, osadnictwa, komasacji i regulowania serwitutów. W resorcie tym przewidziano stanowisko tylko jednego podsekretarza stanu, któremu podlegały dwa departamenty: Ogólny, Urządzeń Rolnych oraz Biuro Głównej Komisji Ziemskiej, a także 14 okręgowych urzędów ziemskich, a tym z kolei 65 powiatowych urzędów ziemskich, z których każdy obejmował kilka powiatów.

Minister Reform Rolnych sprawował również pośredni nadzór nad Główną Komisją Ziemską, a ta nad okręgowymi komisjami ziemskimi. Komisje wykonywały z kolei pośredni nadzór nad komisjami uwłaszczeniowymi, istniejącymi w każdym powiecie województw wschodnich. Minister sprawował także pośredni nadzór nad Komisją Odwoławczą dla Spraw Osadnictwa, a ta nad powiatowymi komitetami nadawczymi, które również istniały w każdym powiecie województw wschodnich. Organem doradczym ministra była Państwowa Rada Naprawy Ustroju Rolnego. Należy dodać, że zarówno Departament Ogólny, jak i Departament Urządzeń Rolnych sprawowały również pośredni nadzór nad okręgowymi urzędami ziemskimi, a Główna Komisja Ziemska takowy nad Biurem Głównej Komisji Ziemskiej¹²⁵.

7.9. Ministerstwo Przemysłu i Handlu

Druga Rzeczpospolita była krajem rolniczym, ale od połowy lat dwudziestych polskie czynniki polityczne rozpoczęły forsowanie uprzemysławiania kraju i stąd Ministerstwo Przemysłu i Handlu zaczęło odgrywać w systemie władz centralnych coraz bardziej znaczącą rolę. Resortowi temu podlegały: sprawy dotyczące przemysłu, górnictwa

¹²⁴ Wykres organizacji władz.

¹²⁵ *Ibidem*.

i hutnictwa, handel lądowy i morski, rybołówstwo morskie, ochrona własności przemysłowej i handlowej (a także probiernictwo i legalizacja narzędzi mierniczych).

Jedyny podsekretarz stanu w tym resorcie sprawował bezpośredni nadzór nad pięcioma departamentami: Organizacyjnym, Handlowym, Przemysłowym, Górniczo-Hutniczym i Morskim (pierwsze trzy sprawowały pośredni nadzór na wojewodami w merytorycznym zakresie swoich spraw). Departamentowi Przemysłowemu podlegały cztery okręgowe urzędy probiercze. Departament Górniczo-Hutniczy sprawował pośredni nadzór nad Dyrekcją Salin Państwowych i Gwarectwem Węglowym w Brzeszczu. Podsekretarz stanu sprawował także bezpośredni nadzór nad Państwowym Instytutem Geologicznym, Urzędem Patentowym RP, Państwowym Instytutem Eksportowym, Morskim Urzędem Rybołówstwa w Gdyni i Głównym Urzędem Miar. Temu ostatniemu podlegało bezpośrednio 6 okręgowych urzędów legalizacji narzędzi mierniczych, a sprawowały z kolei bezpośredni nadzór nad 44 miejscowymi urzędami miar (od 3 do 13 w każdym okręgu mierniczym). Departament Górniczo-Hutniczy sprawował natomiast bezpośredni nadzór nad 3 wyższymi urzędami górniczymi, którym podlegało 12 okręgowych urzędów mierniczych. Departamentowi Morskiemu podlegał bezpośrednio Urząd Morski w Gdyni (a temu kapitanaty portów). Pośredni nadzór sprawował natomiast ten departament nad Urzędem Marynarki Handlowej w Gdańsku, Szkołą Morską w Tczewie i Polską Delegaturą Rady Portu w Gdańsku.

Bepośrednio ministrowi podlegał natomiast Instytut Badania Koniunktury Gospodarczej i Cen. Organami doradczymi przy ministrze tego resortu były: Państwowa Rada Naftowa, Rada Rzemiosła, Państwowa Rada Chemiczna, Rada Handlowo-Przemysłowa, Komitet Celny, Polski Komitet Normalizacyjny, Rada Państwowego Instytutu Eksportowego, Rada Badania Cen i Komitet popierania przemysłu ludowego¹²⁶.

7.10. Ministerstwo Robót Publicznych

Po odzyskaniu niepodległości w kraju scalonym z trzech odrębnych organizmów gospodarczych pojawiło się wiele problemów, których nie znały kraje ustrojowo i ekonomicznie jednolite. W ówczesnej sytuacji znaczną rolę odgrywało Ministerstwo Robót Publicznych. Podlegały temu resortowi wszystkie sprawy związane z odbudową państwa oraz elektryfikacja kraju, budowa i zarząd gmachów publicznych, nadzór na budownictwem prywatnym i samorządowym, budowa i utrzymanie dróg i mostów, budowa sztucznych dróg wodnych, regulacja rzek i melioracja podstawowa, a także policja budowlana i miernictwo.

¹²⁶ *Ibidem.*

Minister sprawował bezpośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw swojego resortu oraz nad jedynym podsekretarzem stanu w tym ministerstwie, któremu podlegało pięć departamentów: Ogólny, Prawno-Administracyjny, Drogowy, Budowlany i Wodny (obowiązkiem wszystkich był pośredni nadzór we właściwym merytorycznym zakresie nad wojewodami). Poza tym podsekretarz stanu sprawował bezpośredni nadzór nad Wydziałem Elektrycznym, Państwowym Zakładem Wodociągów, Urzędem Budowy Gmachów Państwowych i Biurem Projektowym Melioracji Polesia. Departamentowi Wodnemu podlegały bezpośrednio 4 dyrekcje dróg wodnych, a tym 18 zarządów dróg wodnych. Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Elektryczna, Państwowa Rada Techniczna oraz Polski Komitet Energetyczny¹²⁷.

7.11. Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej

Kolejnym resortem było Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, którego zadaniem był nadzór polityki socjalnej, szczególnie w zakresie ochrony pracy, ubezpieczeń społecznych, opieki społecznej i migracji. Był to jeden z trzech resortów, obok Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Poczty i Telegrafów, w którym nie było stanowisk wice-ministrów czy podsekretarzy stanu. Bezpośrednio szefowi tego resortu podlegały trzy departamenty: Opieki Społecznej, Ubezpieczeń Społecznych i Departament Pracy (sprawował pośredni nadzór nad urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami) oraz Wydział Prezydialny (wszystkie te cztery jednostki sprawowały pośredni nadzór nad wojewodami w zakresie spraw swojego resortu). W skład tego ministerstwa wchodziły także (podległe bezpośrednio ministrowi): Główny Inspektorat Pracy (któremu podlegało 12 okręgowych inspektorów pracy, a tym 65 obwodowych inspektorów pracy), Urząd Emigracyjny, sprawujący pośredni nadzór nad wspomnianymi (podlegającymi bezpośrednio starostom) urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, który jednocześnie sprawował bezpośredni nadzór nad swoją ekspozyturą we Lwowie, inspektorem tegoż urzędu w Mysłowicach i etapami emigracyjnymi w Gdańsku i Wejherowie, a także nad radcą emigracyjnym w Gdańsku. Ponadto bezpośrednio ministrowi podlegały: Zarząd Główny Funduszu Bezrobocia (który wykonywał z kolei bezpośredni nadzór na 18 obwodowymi zarządami funduszu bezrobocia) oraz Główny Urząd Ubezpieczeń Społecznych (temu podlegały bezpośrednio 3 okręgowe urzędy ubezpieczeń, a tym zakłady ubezpieczeń społecznych). Poza tym szef tego resortu sprawował pośredni nadzór nad Trybunałem Ubezpieczeń Społecznych w b. dzielnicy pruskiej w Pozna-

¹²⁷ *Ibidem.*

niu. Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Emigracyjna, Rada Opieki Społecznej, Rada Ubezpieczeń Społecznych i Rada Ochrony Pracy¹²⁸.

7.12. Ministerstwo Komunikacji

System komunikacji to nerw każdego państwa, a w Drugiej Rzeczypospolitej, scalonej z zupełnie różnych struktur komunikacyjnych, system ten rodził, szczególnie w pierwszej dekadzie, wiele trudności. Sieć kolejowa, najgęściejsza w byłym zaborze pruskim, a najrzadsza w rosyjskim – wymagała znacznych nakładów, na które początkowo brakowało środków. Problemy te rozwiązywać miało Ministerstwo Komunikacji, którego zadaniem był zarząd kolejami państwowymi i ich prowadzenie jako przedsiębiorstwa państwowego, udzielanie koncesji na prywatne „koleje żelazne” oraz regulowanie stosunków prawnych między państwem a prywatnymi towarzystwami kolejowymi. Bezpośrednio ministrowi podlegało 9 dyrekcji kolei państwowych, które sprawowały bezpośredni nadzór nad urzędami i instytucjami kolejowymi oraz nad oddziałami dyrekcji kolei państwowych, które dzieliły się na trzy rodzaje: „eksploatacyjne”, „mechaniczne” i „drogowe” (było ich po kilka każdego typu w okręgu każdej dyrekcji). Oddziałom podlegały kolejowe jednostki i urzędy administracyjne. Przy dyrekcjach kolei istniały, jako ciała doradcze, dyrekcyjne rady kolejowe.

Jedynemu w tym resorcie podsekretarzowi stanu podlegało sześć departamentów: Administracyjny, Finansowy, Lotnictwa Cywilnego, Taryfowy, Eksploatacji, Utrzymywania i Budowy oraz Mechaniczny i Zasobów. Urzędnikowi temu podlegały także: Wydział Prezydialny, Wydział Sanitarny i Główna Inspekcja. Poza Departamentem Lotnictwa wszystkie pozostałe jednostki pełniły pośredni nadzór nad dyrekcjami kolei państwowych.

Ciałami doradczymi przy tym resorcie były: Państwowa Rada Kolejowa, Rada Techniczna, Komitet Lotnictwa Cywilnego i Rada Językowa¹²⁹.

7.13. Ministerstwo Poczty i Telegrafów

Najmniejszym etatowo resortem było Ministerstwo Poczty i Telegrafów, któremu podlegały sprawy: poczty, telegrafu, telefonu, radia oraz zarząd przedsiębiorstwem państwowym Polska Poczta, Telegraf i Telefon. Resort ten (w którym nie istniało stanowisko podsekretarza) dzielił się na trzy departamenty: Ogólny, Pocztowy i Techniczny, które sprawowały pośredni nadzór nad 9 dyrekcjami pocztowymi, a te nad urzędami i agencjami pocztowymi (urzędów pocztowych było 1601, agencji 1550 i 906 agencji

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ *Ibidem*.

pośredniczących). Bezpośredni nadzór nad dyrekcjami sprawował minister, przy którym (wyjątkowo!) nie było żadnego ciała doradczego¹³⁰.

Departament Ogólny składał się z czterech wydziałów i Referatu Wyższej Komisji Dyscyplinarnej. Wydział Ogólny obejmował: wszelkie sprawy osobowe funkcjonariuszy resortu i podległych mu władz i urzędów, sprawy zlecone przez ministra, sprawy reprezentacyjne, informacji prasowej oraz sprawy ogólne wynikające ze stosunku szefa resortu do prezydenta RP, do parlamentu, rządu, premiera, innych resortów, do instytucji społecznych i osób, o ile te sprawy nie należą do zakresu działania innych wydziałów, sprawy organizacji i podziału czynności resortu, sprawy wojskowe i mobilizacyjne, szkolnictwo zawodowe, „zastępstwo skarbu pocztowego przed najwyższymi władzami sądowymi i administracyjnymi w sprawach wynikłych ze stosunku służbowego”, redakcję dziennika urzędowego. Wydziałowi temu podlegała także biblioteka i kancelaria ogólna oraz Referat Wyższej Komisji Dyscyplinarnej.

Wydziałowi Organizacyjnemu podlegały: sprawy organizacyjne dyrekcji Izby Kontroli Rachunkowej Pocht i Telegrafów, urzędów, agencji, pośredników i służby listonoszy wiejskich, klasyfikacja urzędów i agencji oraz ustalanie etatów, a także ustalanie terytorialnego zakresu działania dyrekcji oraz ich statutów organizacyjnych; ustalanie okręgów doręczeń miejscowych i zamiejscowych, urzędów i agencji oraz ustalanie godzin urzędowania. Regulacja wynagrodzeń agentów i ryczałtów VI klasy, sprawy ustawodawstwa pocztowego, ordynacji pocztowej i przepisów wykonawczych oraz instrukcji służbowych, a także statystyka pocztowa, telegraficzna i telefoniczna.

Wydział Lokalowy obejmował sprawy związane z budową, pozyskiwaniem i utrzymaniem pomieszczeń dla instytucji pocztowych, telegraficznych i telefonicznych; sprawy projektów, planów i kosztorysów instalacji elektrycznych, gazowych, kanalizacyjnych, wodociągowych oraz sprawy ogrzewania i związane z tym koszty inwestycyjne i eksploatacyjne oraz sprawdzanie administracji i rachunków; sprawdzanie mieszkań personelu pocztowego i ewidencja lokali; opracowywanie norm opałowowych i oświetleniowych i zarząd elektrownią ministerstwa.

Wydziałowi Budżetowo-Kasowemu podlegały: sprawy budżetowe, instrukcje rachunkowych i kasowych, przepisów o rezerwach kasowych (gotówkowych i w znaczkach pocztowych), a także „o odsyłaniu nadmiarów kasowych i pobieraniu zasiłków”; sprawy wynikające ze stosunków z Polską Kasą Oszczędnościową, walutowe i sprawy fałszerstw banknotów i pieniędzy w obrocie urzędów pocztowych i telegraficznych;

¹³⁰ *Ibidem*. Na początku lat dwudziestych wysuwano propozycje utworzenia Wyższej Szkoły Poczto-Telegraficznej, a do tego czasu proponowano wprowadzenie obowiązku składania egzaminu na wyższego urzędnika pocztowego czy specjalnych egzaminów dla poszczególnych funkcjonariuszy. AAN, PRM, Rkt. 24, t. 1, p. 89-92.

podlegała też rejestracja i likwidacja roszczeń do b. rządów zaborczych; wszelkie sprawy rachunkowe, ewidencja zaliczek, depozytów, kaucji i specjalnych funduszy należących do ministerstwa, jak też „rachunku bieżącego PKO i Banku Polskiego” oraz subskrypcje pożyczek państwowych.

Departament Pocztowy składał się z trzech wydziałów: Poczтового Krajowego, Poczтового Zagranicznego i Komunikacyjnego. Wydziałowi Poczтовemu Krajowemu podlegały sprawy: eksploatacji ruchu pocztowego i nadzór nad zachowaniem i zastosowaniem przepisów i regulaminów pocztowych w obrocie zewnętrznym, sprawy nadużyć i nieprawidłowości oraz kradzieży, włamań i sprzeniewierzeń, fałszerstw znaczków krajowych, nalepek, płatnych druków pocztowych, pieczęci i stempli. Sprawy pocztowej służby gazetowej, reklamacji i odszkodowań, kredytowania i ryczałtowania opłat pocztowych. Sprawy akcyz i podatków komunikacyjnych od przesyłek pocztowych i pełnomocnictwa pocztowe.

Wydział Pocztowy Zagraniczny obejmował: sprawy organizacji i przepisów ruchu pocztowego międzynarodowego, eksploatacji ruchu pocztowego w obrocie zagranicznym, sprawy reklamacji i odszkodowań, nadużyć i nieprawidłowości w obrocie zagranicznym, sprawy wyrównywania wzajemnych roszczeń z zagranicznymi zarządami pocztowymi z tytułu wypłaconych odszkodowań, konwencje i umowy, sprawy należności tranzytowych i związanych z tym obliczeń statystycznych, obrachunki z obcymi zarządami pocztowymi, organizację komunikacji pocztowej morskiej i lotniczej, taryfy pocztowe wewnętrzne i zagraniczne, sprawy celne, oznaczenie znaczków pocztowych i określenie ich kolorów.

Zakres kompetencji Wydziału Komunikacyjnego obejmował sprawy: „obiegu pocztowego na drogach żelaznych, gościńcach i drogach wodnych”, sprawy „rozkładu kursów pocztowych”, planów komunikacyjnych i „przeglądu kartowań”, zapotrzebowania i ewidencji wagonów pocztowych, opracowywanie ich typów, obrachunki z zarządami kolejowymi, sprawy zapotrzebowania personelu do przewozu poczty na kolejach, sprawy rozmieszczania i opróżniania skrzynek listowych, przepisy i lustracje komunikacyjne, wydawnictwo map, „grafikonów” i podręczników kursowych, ewidencja kursów pocztowych na kolejach, gościńcach i drogach wodnych oraz sprawy koncesji przedsiębiorstw samochodowych, obrachunki z zagranicą „odnośnie przebiegu wagonów pocztowych przez terytorium Polski”.

Ostatni, trzeci, Departament Techniczny dzielił się na cztery wydziały: Eksploatacji Telegrafów i Telefonów, Budowy i Konserwacji, Radiotelegraficzny i Gospodarczy.

Wydział Eksploatacji Telegrafów i Telefonów obejmował sprawy ruchu telegraficznego i telefonicznego krajowego i zagranicznego, utrzymywanego za pomocą „połączeń drutowych”, sprawy taryf telegraficznych i telefonicznych, krajowych i zagranicz-

nych, konwencje i umowy zagraniczne, dotyczące telegrafu i telefonu, rozliczenia z innymi państwami „z działu telegraficznego i telefonicznego”, reklamacje i wypłaty odszkodowań „z tytułu zagranicznej korespondencji telegraficznej”, sprawy godzin urzędowych w służbie telefonicznej i telegraficznej i „skróconych adresów”, spisów abonentów telefonicznych, wydawanie osobom prywatnym pozwoleń i koncesji na budowę drutowych urządzeń telegraficznych i telefonicznych, sprawy Polskiej Akcyjnej Spółki Telefonicznej i Towarzystwa Indo-Europejskiego Telegrafu oraz szkolnictwo zawodowe i techniczne.

Wydziałowi Budowy i Konserwacji podlegały sprawy budowy i konserwacji tras, przewodów i urządzeń telegraficznych i telefonicznych, zestawianie preliminarzy wydatków na budowę i konserwację tras, przewodów i urządzeń telegraficznych i telefonicznych, sprawy zakupu słupów i materiałów potrzebnych do budowy w/w urządzeń, sprawozdania i zatwierdzania kosztorysów na budowę i konserwację tychże urządzeń, sprawdzanie i zatwierdzanie sprawozdań technicznych z wykonywanych robót, sprawy przepisów dotyczących budowy i konserwacji, ustalanie instrukcji o badaniu i pomiarze przewodów i utrzymaniu aparatów, ustalanie ich typów, materiałów i urządzeń oraz kierownictwo stacją doświadczalną, a także słownictwo techniczne czy sprawy „kart wolnej jazdy” kolejami i tramwajami dla personelu technicznego.

Zakres Wydziału Radiotelegraficznego to sprawy organizacji, budowy, konserwacji i eksploatacji radiotelegraficznej i radiotelefonicznej, zestawianie preliminarza dochodów i wydatków pozostających w związku z eksploatacją „radiourządzeń” i przyznanymi kredytami, sprawy przepisów i instrukcji radiotechnicznych, szkolenia personelu „ruchowego i technicznego” dla radiostacji, zawieranie międzynarodowych układów w dziedzinie radiotelegrafii, sprawy taryf radiotelegraficznych, sprawy „stosunku prawnego radiotelegrafu państwowego do radiostacji przedsiębiorstw żeglugi morskiej”, sprawy wydawania pozwoleń i koncesji na instalowanie i eksploatację radiostacji, statystyki radiotelegraficznej oraz sprawy Państwowego Komitetu Radiotechnicznego.

Wydział Gospodarczy obejmował: „sprawy ofertowe” na dostawy materiałów telegraficznych, telefonicznych i pocztowych oraz „druków niepłatnych”, sprawy środków przewozowych i materiałów pędnych, sprawy zakupu rozdziału i administracji inwentarza pocztowego i specjalnego inwentarza ministerstwa oraz podległych temu resortowi władz i urzędów, sprawy „przepisów i instrukcji gospodarczych”, ustalanie ryczałtów opałowych, oświetleniowych, opakunkowych i kancelaryjnych oraz „na utrzymywanie porządku dla dyrekcji i urzędów”, sprawy znaków pocztowych i „druków płatnych”, ustalanie zapotrzebowań na druki dla urzędów, zmiany nakładów i kontrolę zapasów druków, umundurowania, sprawy woźniców, szoferów, wartowników, palaczy itd., administrację Głównym Składem Technicznym i Pocztowym oraz Muzeum Pocztowym

i Telegraficznym, sprawy filatelistyki, reklam na obiektach i drukach pocztowych i telegraficznych¹³¹.

Dla pełnego obrazu ustroju Drugiej Rzeczypospolitej należy choćby w największym skrócie ukazać również system władz sądowniczych, nad którym pośredni nadzór sprawował Prezydent RP. Władze te stanowiły: Sąd Najwyższy, pełniący nadzór nad 8 sądami apelacyjnymi. Te z kolei sprawowały nadzór nad sądami okręgowymi, których w całym kraju było 51. Tym podlegały sądy powiatowe (istniały w b. zaborze pruskim i austriackim w liczbie 256) oraz sądy pokoju (których w b. zaborze rosyjskim funkcjonowało 393). Naczelne władze sądowe stanowił również Najwyższy Sąd Wojskowy, sprawujący nadzór nad 10 wojskowymi sądami okręgowymi, a te nad wojskowymi sądami rejonowymi, z siedzibami w miejscach dyslokacji dowództw dywizji. Ważną funkcję pełnił także Najwyższy Trybunał Administracyjny, sprawujący nadzór nad sądami administracyjnymi niższej instancji, które istniały tylko w b. zaborze pruskim i na Górnym Śląsku (funkcję sądów I instancji pełniły wydziały powiatowe, a sądami II instancji były wojewódzkie sądy administracyjne w Poznaniu, Toruniu i Katowicach). W skład naczelných władz sądowniczych wchodziły również: Trybunał Stanu i Trybunał Kompetencyjny¹³².

Główny trzon struktury władz Drugiej Rzeczypospolitej stanowiła władza ustawodawcza, tj. Sejm i Senat (obsługiwane przez Kancelarię Sejmu i Senatu), nad którymi pośredni nadzór sprawował także Prezydent Rzeczypospolitej. Nadzór ten sprawował również nad autonomicznym Sejmem Śląskim, posiadającym władzę ustawodawczą w zakresie ustalonym śląską „ustawą zasadniczą”, tj. Statutem z 1920 r.¹³³

7.14. Najwyższa Izba Kontroli

Sejm z kolei sprawował pośredni nadzór nad organem kontrolnym w skali całego kraju, którym była Najwyższa Izba Kontroli Państwa. Do zakresu jej kompetencji należały: kontrola administracji państwowej pod względem finansowym, badanie zamknięć rachunków państwa i przedkładanie Sejmowi wniosków o udzielenie rządowi absolutorium, rewizja finansowej gospodarki ciał samorządowych oraz innych instytucji, działających przy udziale finansowym państwa. Na czele stał Prezes Najwyższej Izby Kontroli Państwa, któremu podlegały: Wydział Osobowy, Rachuba Centralna, I wiceprezes NIKP i II wiceprezes NIKP. I wiceprezesowi podlegały bezpośrednio: Departament I, sprawujący kontrolę nad ministerstwami: Skarbu i Reform Rolnych i Departament IV,

¹³¹ Wykres organizacji władz.

¹³² AAN, PRM, mf. 20076, t. 36, p. 407-409.

¹³³ Zob. J. Goclon, *Ustrój województwa śląskiego 1920–1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Opolskiego” 1994, Historia 31, s. 73-89.

sprawujący kontrolę władzy sądowniczej. II wiceprezesowi podlegały bezpośrednio również dwa departamenty: Departament II, kontrolujący ministerstwa: Spraw Wojskowych i Komunikacji, oraz Departament III, sprawujący kontrolę nad resortami: Robót Publicznych, Przemysłu i Handlu. Bezpośrednio Prezesowi NIKP podlegało 8 okręgowych izb kontroli¹³⁴.

8. Organizacja kontroli administracji rządowej

8.1. System kontroli w Ministerstwie Spraw Wojskowych

W resorcie tym kontrolę administracji sił zbrojnych Rzeczypospolitej pełnił w imieniu ministra spraw wojskowych specjalny (oficerski) Korpus Kontrolerów Wojskowych. Obdarzony był pełną reprezentacją władzy nadzorczej ministra, lecz nie posiadał żadnej mocy sankcjonowania; badał jedynie i składał sprawozdania z kontroli, ustalając odpowiedzialność, ale decyzja należała wyłącznie do ministra. Oficerowie korpusu kontrolerów wojskowych pozostawali do dyspozycji ministra również dla wykonywania wszelkiego rodzaju prac natury administracyjnej, gospodarczej, finansowej czy dyscyplinarnej, studiów i zleceń, jakie szef resortu powierzał Korpusowi zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. Oficerowie Korpusu byli bezpośrednimi przedstawicielami ministra i pozostawali w całkowitej niezależności od dowódców wojskowych wszystkich stopni. Podlegali tylko ministrowi i przełożonym własnej hierarchii, zaopatrzeni w pełnomocnictwa, które musieli posiadać podczas wykonywania powierzonych im zleceń. Korpus składał się wyłącznie z oficerów sztabowych, od majora do generała, z tym że początkowo stopień majora był zarezerwowany tylko dla kontrolerów-aspirantów, tj. dla tych, którzy w ciągu dwóch lat od wstąpienia do Korpusu nie posiadali jeszcze pełnych praw kontroli. Zgodnie z dekretem z 11.04.1921 r. pełnoprawny kontroler zaczynał się od stopnia podpułkownika. Etat oficerów Korpusu wynosił 46 kontrolerów.

Kierownictwo kontroli administracji wojskowej w imieniu ministra sprawował szef Korpusu. Organem do spraw kontroli wstępnej było Biuro Kontroli z oficerem Korpusu na czele, natomiast dla spraw kontroli faktycznej oficerowie Korpusu byli podzieleni na grupy fachowców, których tak skład, jak i zakres działania ustalał szef korpusu kontrolerów. Kontrola fachowa była przeprowadzana według wytycznych, ustalanych każdego roku przez ministra spraw wojskowych lub w jego imieniu przez wiceministra (szefa administracji armii) i wydawanego przez szefa Korpusu – na podstawie tychże wytycz-

¹³⁴ Taka była struktura władz Drugiej Rzeczypospolitej na dzień 1. 11. 1928 r., Wykres organizacji władz.

nych – szczegółowego planu kontroli. Ten był dostosowywany do programu kilkuletniego, opracowywanego z założeniem, aby każda jednostka administracyjna w okresie 4-5 lat była poddawana faktycznej całościowej kontroli. Niezależnie od tego programu wykonywano również „zlecenia specjalne”, stosownie do poleceń ministra, wiceministrów, szefa sztabu głównego czy szefów służb lub na skutek interwencji z zewnątrz (doniesienia, zażalenia, interpelacje poselskie czy ingerencja kontroli państwowej).

Poza kontrolą jednostek administracyjnych wojska (zakładów, instytucji, oddziałów) Korpus miał prawo kontroli skomercjalizowanych przedsiębiorstw państwowych (które były wydzielone z nadzoru ogólnej administracji państwowej), pracujących na potrzeby wojska (prawo to zostało zastrzeżone w statutach tychże przedsiębiorstw, np. Monitor Polski nr 110, poz. 277, 1927 r.). Na tej podstawie minister spraw wojskowych mógł zarządzić kontrolę tych przedsiębiorstw przez oficerów Korpusu niezależnie od kontroli dokonywanej przez komisję rewizyjną. Należy dodać, że statuty różnego rodzaju fundacji i funduszy, tworzonych w wojsku, przewidywały kontrolę ze strony Korpusu jako organu fachowego i całkowicie niezależnego. Niezależnie od kontroli leżącej w gestii Korpusu Kontrolerów Wojskowych istniał również nadzór sprawowany przez przełożonych czy też przez organa administracyjne (służby). Zgodnie z postanowieniem przepisów o administracji w jednostkach administracyjnych w czasie pokoju nadzór sprawowali „przełożeni bądź przez stały wgląd w sprawy administracji jednostki administracyjnej lub jej części, bądź też przez wgląd na miejscu, który może się odbywać sporadycznie lub okresowo w postaci apelu względnie wizytacji”. Przy wykonywaniu nadzoru przełożeni mogli wkraczać swoimi rozkazodawczymi uprawnieniami w wypadku dostrzeżenia jakichkolwiek błędów. Organy administracyjne dowódcy jednostki wojskowej oraz organy wyższych przełożonych (służby) przeprowadzały nadzór poprzez szczegółowe czynności nadzorcze, tj. lustrację, rewizję czy cenzurę. Zgodnie z cyt. przepisem przez lustrację rozumiano zaznajamianie się z ogólnym stanem jednostki lustrwanej, przez rewizję – stwierdzanie zgodności rzeczywistego stanu ilościowego pieniędzy i innych walorów lub ilościowego i jakościowego stanu materiału ze stanem wynikającym z dokumentów rachunkowych. Cenzurą natomiast określano sprawdzanie czynności administracyjnych drogą badania dowodów rachunkowych¹³⁵.

8.2. System kontroli w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych

Resort ten nie posiadał systemu kontroli jako wyodrębnionej funkcji administracyjnej. Dysponował natomiast we wszystkich instancjach aparatem nadzorczym (inspek-

¹³⁵ *Ibidem*. Zob. Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów, t. 9, Organizacja kontroli administracji publicznej, Warszawa 1933, s. 52-58.

cją). Każdy z pięciu departamentów ministerstwa (Organizacyjny, Administracyjny, Polityczny, Samorządu i Zdrowia) miał swojego inspektora. Poza tym w skład Departamentu Organizacyjnego wchodził Inspektorat Główny, do którego należało: koordynacja inspektorów ministerialnych, wykonujących czynności inspekcyjne w zakresie „właściwych” departamentów pod bezpośrednim nadzorem dyrektorów departamentów; wykonywanie inspekcji w zakresie kompetencji Departamentu Organizacyjnego i Biura Personalnego w stosunku do podległych władz oraz organizacja Inspekcji Wojewódzkiej i nadzór nad nią. W urzędach II instancji inspekcja została zorganizowana na zasadzie instrukcji dla Inspekcji Wojewódzkiej wydanej okólnikiem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nr 127 z 16.07.1930, ustalającym, że Inspekcja Wojewódzka była organem pomocniczym wojewody do wykonywania bezpośredniego nadzoru nad organizacją i działalnością podległych mu urzędów i nadzorowanych związków komunalnych. Wspomniany okólnik MSW ustalał zasady koordynacji pracy Inspekcji Wojewódzkiej, sposób planowania inspekcji na okres budżetowy, syntetyzowania wyników inspekcji oraz zatwierdzania wniosków i sprawozdań. Technikę i metody Inspekcji Wojewódzkiej i sprawozdawczości określała instrukcja, dołączona do wspomnianego okólnika. Jednym z jej ważniejszych postanowień było, że inspektor nie wydawał żadnych zarządzeń zmierzających do naprawienia zauważonych braków i usterek, w lustrowanych urzędach, lecz przekazywał swoje ustalenia staroście, z tym że wojewoda mógł upoważnić inspektora do wydawania na miejscu w jego imieniu ustnych zarządzeń staroście (ale już nie jego podwładnym) mających na celu usunięcie braków i usterek, nie budzących wątpliwości. W urzędach I instancji starosta miał inspektora samorządu gminnego w wydziale powiatowym, natomiast inspekcje urzędów gminnych w powierzonym zakresie działania przeprowadzali odpowiedni urzędnicy starostwa. Z tym że na szczeblu powiatowym nie było jednolitej instrukcji. Korpus ochrony pogranicza i policja, podlegające ministrowi spraw wewnętrznych, miały własne organy inspekcyjne¹³⁶.

8.3. System kontroli w Ministerstwie Spraw Zagranicznych

Resort ten posiadał Biuro kontroli rachunkowości urzędów zagranicznych, z tym że jednostka ta nie figurowała jeszcze w statucie organizacyjnym ministerstwa z 1928 r. ani w uchwale rządu z 27.02.1931 r., zmieniającej tenże statut. Dopiero rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 26.03.1931 r. w sprawie wykonania uchwały Rady Ministrów podzieliło Departament Administracyjny na trzy wydziały i Biuro kontroli urzędów zagranicznych, powołując tym samym jednostkę pośrednią pomiędzy referatem a wydziałem. Biuro to przeprowadzało kontrolę „następną”, badając sprawozdania ra-

¹³⁶ *Ibidem*, s. 58-60.

chunkowo-kasowe, nadsyłane każdego miesiąca przez poszczególne urzędy zagraniczne. Dokonywało także dorywczo kontroli faktycznej, ograniczając się jednak tylko do badania rachunkowości, z pominięciem czynności administracyjnych. Tego typu kontrola była przeprowadzana w wypadku podejrzeń o nieprawidłowości w danej placówce. Niezależnie od MSZ przeprowadzała kontrolę faktyczną również Najwyższa Izba Kontroli (np. w roku 1931/1932 z ramienia MSZ nie dokonano żadnej kontroli, natomiast NIK przeprowadził je w sześciu placówkach). Należy podkreślić, że kontrole MSZ były dokonywane bez jakiegokolwiek planu i zdarzało się, że zarówno MSZ, jak i NIK przeprowadzali je w krótkich odstępach czasu, co jednak powodowało pewien przerost kontroli, raczej niepożądany wobec placówek zagranicznych¹³⁷.

8.4. System kontroli w Ministerstwie Sprawiedliwości

Nadzór nad administracją sądową został zorganizowany następująco: naczelnicy sądów grodzkich decydowali o administracji sądowej na szczeblu najniższym; prezesi sądów okręgowych sprawowali nadzór nad sądami grodzkimi w okręgu im powierzonym oraz decydowali o administracji sądowej w powierzonych im nadzorowi sądach okręgowych, a prezesi sądów apelacyjnych sprawowali nadzór nad znajdującymi się w ich okręgu sądami grodzkimi i okręgowymi, a także decydowali o administracji sądowej we własnych sądach apelacyjnych. O administracji Sądu Najwyższego decydował jego prezes.

Nadzór nad całą administracją sądową Ministerstwo Sprawiedliwości sprawowało (łącznie z kontrolą czynności gospodarczo-skarbowych) poprzez wizytację na miejscu przez przełożonego lub jego pełnomocnika wszystkich działów czynności danego sądu lub urzędu, łącznie z badaniem ksiąg, stanu kasy itp. Z przebiegu takiej wizytacji wizytator sporządzał szczegółowy protokół, opisując stan faktyczny i wydane zarządzenia powizytacyjne, który następnie przedkładał swoim przełożonym, którzy z kolei wydawali dalsze zarządzenia w razie potrzeby. Następnie protokoły te przesyłano wraz z odpisami zarządzeń powizytacyjnych do ministerstwa, które je sprawdzało, wydając zarządzenia uzupełniające, w wypadkach koniecznych. Wizytacje początkowo odbywały się w każdym sądzie raz w roku, ale od końca lat dwudziestych, z powodu braku funduszy, ograniczono je do wizytowania sądów i urzędów tylko w siedzibie władz przełożonych i do badania wykazów czynności, tj. tabelarycznych sprawozdań, wykazujących liczbę stan czynności sądu lub urzędu, czy załatwiania zażaleń, wnoszonych na sądy, urzędy lub poszczególnych pracowników. Kontrolę i nadzór nad kasami sądowymi sprawowali kierownicy sądów, prezesi sądów czy delegowani urzędnicy rachunkowości sądów

¹³⁷ *Ibidem*, s. 52.

okręgowych i apelacyjnych. Szczególnie kierownicy sądów zobowiązani byli rewidować kasy minimum raz na kwartał, a prezesi sądów osobiście przy każdej wizytacji lub według własnego uznania, poprzez delegowanych urzędników rachunkowych¹³⁸.

8.5. System kontroli w Ministerstwie Skarbu

W każdym departamencie tego resortu byli inspektorzy ministerialni, których zadaniem było badanie na miejscu czynności wykonywanych przez administrację skarbową oraz przez organy wykonawcze władz skarbowych, kontrola przedsiębiorstw produkujących artykuły podlegające podatkom pośrednim, dokonywanie rewizji kas urzędów skarbowych i celnych, kontrola zakładów produkcji i miejsc sprzedaży artykułów monopolowych czy badanie prawidłowości wymiaru podatków bezpośrednich, opłat stempłowych, celnych itp. Badanie zamierzeń wydatkowych władz skarbowych prowadził Wydział Gospodarczy, zgodnie ze statutem organizacyjnym Ministerstwa Skarbu. Wstępna kontrola tego wydziału sprowadzała się właściwie do koordynacji zamierzeń poszczególnych departamentów, a swoje uwagi wydział kierował bezpośrednio do wiceministra lub za pośrednictwem dyrektora Departamentu Ogólnego. W celu wykonania kontroli „następnej” wydatków powoływani byli właściwi urzędnicy w poszczególnych departamentach. We władzach II instancji nadzór nad funkcjonowaniem jednostek podległych sprawowany był poprzez osobiste lustracje przełożonych lub urzędników przez nich odelegowanych lub przez sprawdzanie otrzymywanych sprawozdań. Władze II instancji miały własnych lustratorów, podobnie jak samo ministerstwo. Zasadniczo w resorcie skarbu nie było ścisłego rozgraniczenia funkcji kontroli i nadzoru¹³⁹.

8.6. System kontroli w Ministerstwie Komunikacji

Rolę kontrolną w tym resorcie pełnił odrębny organ, lecz podlegający bezpośrednio ministrowi komunikacji – Główna Inspekcja Komunikacji – działający samodzielnie jako osobny urząd państwowy. Zadaniem tego organu była kontrola nad całokształtem gospodarki urzędów i przedsiębiorstw państwowych podległych ministrowi komunikacji oraz nad prawidłowym stosowaniem przez nie obowiązujących ustaw, rozporządzeń i instrukcji służbowych we wszystkich działach. Wobec prywatnych przedsiębiorstw komunikacyjnych ministrowi komunikacji przysługiwała w szczególnych wypadkach kontrola z tytułu sprawowania przez niego zwierzchniego nadzoru państwowego. GIK swoje zadania spełniała poprzez: przeprowadzanie kontroli, badań i dochodzeń zleconych przez ministra, doraźną kontrolę według własnego uznania, przeprowadzanie dochodzeń

¹³⁸ *Ibidem*, s. 61, 62.

¹³⁹ *Ibidem*, s. 60.

w razie dostrzeżenia nieprawidłowości lub nadużyć. Urzędnicy inspekcyjni GIK mieli prawo wydawania poleceń tymczasowego zawieszania w służbie pracowników urzędów i przedsiębiorstw podległych ministrowi, z ograniczeniem w stosunku do urzędników ministerstwa, oraz prawo wydawania poleceń i kierowania sprawy na drogę sądową w przypadku naruszenia przepisów prawa karnego; mieli również prawo wydawania poleceń wdrażania postępowania dyscyplinarnego przeciwko urzędnikom, niższym funkcjonariuszom i pracownikom urzędów i przedsiębiorstw podległych ministerstwu. Resort ten był drugim obok MSW, w którym kontrola sprawowana była przez organ niezależny od administracji, podlegający bezpośrednio ministrowi.

Należy jednak zaznaczyć, że GIK nie przeprowadzała kontroli ani wstępnej, ani „następnej”, nie opiniowała również ani projektów budżetowych, ani zamierzeń wydatkowych; nie miała także ogólnego nadzoru nad rozrachunkiem ministerstwa. Także kontrola faktyczna dokonywana przez GIK nie była systematyczna, planowa, choć formalnie rozporządzenie Prezydenta RP (z 24 IX 1926 r.) uprawnienie takie nadawało, to jednak z powodu zbyt małej liczby inspektorów (zaledwie 10) kontrole sprowadzały się do działań doraźnych. Rozporządzenie to zostało przyjęte krytycznie, ponieważ uważano, że nadając organom GIK prawo wydawania poleceń tymczasowego zawieszenia funkcjonariusza w służbie lub prawo kierowania sprawy na drogę sądową, względnie wdrażania postępowania dyscyplinarnego – nadano im uprawnienia zasadniczo przysługujące tylko przełożonym wobec podwładnych i naruszono zasadę bezwzględnej obiektywności kontroli i niewywierania bezpośredniego wpływu na administrację. Uważano, że jest to równoznaczne z wciąganiem GIK w sferę bezpośredniej odpowiedzialności¹⁴⁰

8.7. System kontroli Ministerstwa Przemysłu i Handlu

Resort ten nie posiadał specjalnych organów inspekcji czy kontroli, poza Biurem inspekcji przedsiębiorstw państwowych. Kontrolę wstępną planów budżetowych przeprowadzał Wydział Budżetowo-Rachunkowy resortu. Urzędy samodzielnie asygnujące otrzymywały co miesiąc szczegółowy wykaz oddanych do ich dyspozycji kredytów z kategoriycznym zastrzeżeniem nieprzekraczania tych kwot. Ministerstwo nie posiadało żadnych organów do dokonywania kontroli faktycznej administracji podległych instytucji, którymi były: Główny Urząd Miar (z 6 okręgowymi urzędami miar i 48 miejscowymi urzędami miar), Urząd Patentowy, Państwowy Instytut Eksportowy, Państwowy Instytut Geologiczny, Instytut Badania Koniunktur Gospodarczych i Cen, Urząd Morski w Gdyni (Urząd Budowy Portu i kapitanaty morskie w Gdyni, Helu i Tczewie, Morski Urząd Rybacki), Urząd Marynarki Handlowej w Gdańsku, Szkoła Morska w Gdyni,

¹⁴⁰ *Ibidem*, s. 65-67.

3 wyższe urzędy górnicze (Kraków, Katowice, Warszawa) i 12 okręgowych urzędów górniczych oraz 4 urzędy probiercze.

W celu pełnienia nadzoru nad przedsiębiorstwami państwowymi, wydzielonymi z ogólnej administracji państwowej, istniało w tym resorcie biuro inspekcji tychże przedsiębiorstw, którego zadaniem było referowanie stanu spraw przedsiębiorstwa ministrowi. Odpowiadało ono za właściwe przedstawienie zagadnień dotyczących przedsiębiorstw, pozostających pod jego nadzorem, głównie pod kątem zgodności ze statutami; nie oceniając jednak celowości zamierzeń i gospodarki przedsiębiorstw, co należało już do właściwego organu¹⁴¹.

8.8. System kontroli Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej

Resort ten nie posiadał zwierzchniej zorganizowanej kontroli administracji. Szef tego resortu sprawował bezpośredni nadzór nad zakładami ubezpieczeń społecznych, związkami tych zakładów i związkami kas chorych, natomiast nad samymi kasami chorych za pośrednictwem okręgowych urzędów ubezpieczeń (w Warszawie, Lwowie i Poznaniu). Do każdej instytucji ubezpieczeń społecznych minister mianował swojego delegata spośród swoich urzędników, którzy uczestniczyli w posiedzeniach organów instytucji, sprawdzali periodycznie wykonywanie budżetu i funkcjonowanie instytucji, a także przedkładali władzy nadzorczej sprawozdania czy własne wnioski odnośnie do potrzebnych zarządzeń¹⁴².

9. Podsumowanie

W podsumowaniu należy jedynie podkreślić kwestie podstawowe, m.in., iż posiedzenia gabinetów w omawianym okresie z biegiem lat odbywały się coraz rzadziej, i tak w roku 1919 rząd odbył 128 posiedzeń, w 1920 r. – 121, w 1921 r. – 151, w 1922 r. – 131, w 1923 r. – 88, w 1924 r. – 58, w 1925 – 57. Ale też w posiedzeniach Rady Ministrów uczestniczyli wszyscy szefowie resortów (jeżeli nie mógł przybyć minister – zastępował go podsekretarz stanu albo jeden z dyrektorów departamentów, z tym że zastępcy mieli prawo zabierania głosu wyłącznie w sprawach dotyczących ministerstw, które reprezentowali (w posiedzeniach mogli także uczestniczyć szefowie centralnych urzędów, ale już bez prawa głosu, i występować tylko w sprawach z zakresu swojej działalności). W celu szczegółowego zreferowania określonych problemów zarówno szef rządu, jak i ministrowie mogli (za jego zgodą) zapraszać wybranych urzędników. Rząd podejmował

¹⁴¹ *Ibidem*, s. 64-65.

¹⁴² *Ibidem*, s. 72-74.

uchwały zwykłą większością głosów, ale przy obowiązkowym *quorum* ponad połowy obecnych spośród wszystkich ministrów; tylko w razie równej liczby głosów przewodniczącemu posiedzenia przypadał dodatkowy głos (z posiedzeń sporządzano protokół). W posiedzeniach Rady Ministrów mogła uczestniczyć głowa państwa (naczelnik lub prezydent), ale bez prawa głosowania.

Nie można zapominać, że specyfiką polskiej praktyki parlamentarnej była niezbyt zdrowa „tradycja” niepodtrzymywania projektów ustaw poprzednich gabinetów, które analizowano pod kątem zgodności z wytycznymi nowego rządu; choć było to o tyle zrozumiałe, że każdy nowy gabinet usiłował uzyskać poparcie w Sejmie innej już większości parlamentarnej, ale tym samym powodowało przedłużanie procesu legislacyjnego¹⁴³.

Należy jeszcze przypomnieć o stosunkowo niskiej efektywności rządów parlamentarnych w omawianym okresie, na co złożyło się kilka czynników: przede wszystkim zbyt małe uprawnienia rządu i tym samym znaczna zależność od permanentnie skłóconego Sejmu, składającego się z przedstawicieli wielu podmiotów politycznych (partii), niezdolnego do wyłonienia rządu, który miałby stałe oparcie w parlamentarnej większości – z tego powodu wielokrotnie powoływano gabinety pozaparlamentarne¹⁴⁴. Nie bez znaczenia była również ogólna – zdecydowanie zła – sytuacja ekonomiczna kraju, zwłaszcza w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości, i obydwa te czynniki leżały u podstaw słabości rządów parlamentarnych tamtej epoki. Kolejne, zmieniające się bardzo często, gabinety nie były w stanie lub nie potrafiły wypracować stałych, jednolitych założeń polityki, które uwzględniałyby najważniejsze problemy gospodarcze, polityczne i społeczne całego państwa¹⁴⁵. Największą przeszkodą były w tym zakresie, obok wspomnianych ciągłych zmian gabinetów, niestety jeszcze częstsze zmiany ministrów skarbu, którzy po prostu nie mieli dosyć czasu na zrealizowanie planowanych reform, ale także przyczyny obiektywne, m.in. wynikające z relacji międzynarodowych; koszty samej wojny z bolszewicką Rosją sięgnęły 10 mld franków francuskich w złocie¹⁴⁶.

Nie można zapominać, że w procesie sprawowania władzy wykonawczej Rada Ministrów nie była w pełni samodzielna, ponieważ w znacznym stopniu została podporządkowana parlamentowi i tym samym pozostawała wobec władzy ustawodawczej w dużym stopniu zależności, a zakres uprawnień Sejmu nie został precyzyjnie określony. Z jednej strony na rządy naciski wywierały nie tylko partie polityczne czy komisje sej-

¹⁴³ Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 216, 217.

¹⁴⁴ Por. *ibidem*, s. 243.

¹⁴⁵ J. Goclon, *Rząd Jędrzeja Moraczewskiego...*, s. 102 i in.; *idem*, *Rząd Ignacego Paderewskiego...*, s. 97 i in.; *idem*; *Rząd Władysława Grabskiego...*, s. 77 i in.

¹⁴⁶ M.M. Drozdowski, *Dzieje II Rzeczypospolitej*, [w:] *Zarys historii Polski*, red. J. Tazbir, Warszawa 1979, s. 603.

mowe, ale nawet pojedynczy posłowie (czy pewne grupy nacisku)! Z drugiej strony nie bez znaczenia pozostawał fakt, że niektóre gabinety w ogóle nie posiadały konkretnego programu swojej przyszłej działalności. Jednak w największym stopniu pozycja rządu była ograniczana przez władzę ustawodawczą, szczególnie w okresie Sejmu Ustawodawczego, którego uprawnienia nie były dokładnie określone, stąd też wpływała duża obawa i niechęć Sejmu do wszelkich usiłowań w kierunku zwiększenia kompetencji rządu. Nie można zapominać, że do polskiej tradycji – rozpoczętej w okresie Pierwszej Rzeczypospolitej i skwapliwie kontynuowanej okresie Drugiej RP – należały powszechnie znane skłonności Sejmu „do rządzenia”, czyli po prostu ingerowanie w decyzje poszczególnych gabinetów. Nie do rzadkości należały ingerencje Sejmu (szczególnie Ustawodawczego) w działania rządu i to w zupełnie drugorzędnych sprawach, poprzez uchwalanie różnych poleceń i rezolucji. Poza tym poszczególne gabinety napotykały czasami spore trudności w realizowaniu ustaw, ponieważ rząd, który zamierzał wprowadzić w życie daną ustawę, miał oparcie już w innej większości niż większość, która tę ustawę uchwalała. Zdarzało się, że niektóre ustawy uchwalone przypadkową, niewielką większością głosów okazywały się bardzo trudne do wykonania (w wypadku braku uchwalonej ustawy budżetowej rząd kierował gospodarką finansową kraju po prostu według swojego uznania). Z kolei ustawy w sprawach gospodarczych wymagały dla ich realizacji znacznych nakładów finansowych i sprawnego aparatu administracyjnego; stąd gabinety, w wypadku braku funduszy, albo wykonywały te ustawy częściowo, albo wcale ich nie wykonywały. Sprawą jeszcze bardziej dokuczliwą były ingerencje komisji sejmowych w działalność poszczególnych resortów, ale trzeba też przyznać, że często szefowie resortów byli sami sobie winni, skoro albo oczekiwali od komisji aprobaty dla swoich działań, albo wręcz je z daną komisją uzgadniali... Komisje sejmowe – zgodnie z regulaminem Sejmu Ustawodawczego – miały wprawdzie prawo wzywania reprezentantów Rady Ministrów i domagania się od nich wyjaśnień czy całych sprawozdań, ale tym bardziej uzależniało to każdy rząd od ingerencji komisji – teoretycznie w każdej sprawie. Dochodziło czasami do żenujących sytuacji, kiedy posłowie opozycyjni bezwzględnie krytykowali ministrów, wykazując przy tym zupełną ignorancję w danej dziedzinie...¹⁴⁷. Wszystko to nie ułatwiało sprawnego działania poszczególnym gabinetom, zwłaszcza pozaparlamentarnym.

Należy jeszcze dodać, że w działalności tak parlamentu, jak i rządu ścierały się dwie koncepcje; z jednej strony polityka interwencjonizmu państwowego i etatyzmu, z drugiej

¹⁴⁷ Szczególnie dokuczliwe były naciski pojedynczych posłów na czynności i decyzje wszystkich działów administracji państwowej w najróżniejszych i często zupełnie drobnych sprawach; M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 244-247. Zob. I. Daszyński, *Sejm, rząd, król, dyktator*, Warszawa 1926, s. 21 i in.; Z. Jasiński, *Wspomnienia*, Warszawa 1933, s. 164 i in.; A. Krzyżanowski, *Konstytucja i waluta. Polityka i gospodarstwo*, Kraków 1931, s. 133.

– polityka liberalizmu gospodarczego. Ponieważ nie było rzeczą łatwą przewidzieć, która z tych koncepcji zdobędzie większość w parlamencie, stąd szczególnie w latach 1921–1926, zarówno efekty pracy rządów, jak i Sejmu były po prostu ich wypadkową¹⁴⁸.

Na zakończenie należy jednak przypomnieć, że ustrój Drugiej Rzeczypospolitej, jaki wyłonił się i ukształtował w pierwszej połowie lat dwudziestych XX wieku, wynikał w dużym stopniu z zasad ustrojowych wprowadzonych jeszcze przez Radę Regencyjną, co jest w powszechnej świadomości sprawą prawie nieznaną – i to na tych „zrębach ustrojowych” rozpoczęły swoje funkcjonowanie kolejne gabinety Drugiej Rzeczypospolitej, poczynając od „lewicowego” rządu Jędrzeja Moraczewskiego.

Summary

The council of ministers, the ministers and departments and the internal control system in the years 1918 and 1928

The regime of the Second Republic of Poland commenced to take shape already during the Regency Council 1917-1918 when the political foundations of the reborn Polish state were laid. The next breakthrough event took place already after the end of the First World War, on 14 November 1918, when the Regency Council handed over the absolute power to Jozef Pilsudski, which was followed by its subsequent self-dissolution. Immediately thereafter, as the temporary head of the Polish state, and in line with the expectations and wishes of the majority of the society, Pilsudski issued a decree transforming the form of the Polish state from a monarchy to a republic. The President of the Council of Ministers enjoyed a special status in the government of the Polish Republic, owing it to special competences and authorities stipulated in the constitutional provisions and other laws and regime practice. The Council of Ministers was a collegiate body which constituted the government and its basic task was to coordinate the work of individual ministers, supervise the work of the executive bodies and set out both the internal and foreign policies to be followed by the government. Its structure, however, was never regulated and neither the Little Constitution of 1919 nor the March Constitution 1921 provided for any norms in that regard either. Hence the Sejm frequently intervened in the decisions made by individual parliamentary commissions, which was obviously a negative phenomenon. The government was under a constant pressure not only

¹⁴⁸ Por. M. Pietrzak, *Rządy parlamentarne...*, s. 228, 229.

exercised by political parties and the Sejm committees but even by individual deputies. The parliamentary rule was relatively ineffective and the fact that the Council of Ministers was not given sufficient authority increased its dependency on the Sejm which consisted of representatives of different political parties permanently fighting with each other.